

UNIVERSITE DE LYON
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

LA PLACE DU SENAT DANS LES INSTITUTIONS
DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

Thèse présentée
en vue du Doctorat en Droit

par

Gilbert ROULLET

diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques

Jury :

Président : M. PELLOUX, professeur.

Suffragants :

M. GUILLIEN, professeur.

M. CADART, professeur.

Impressions F.O.T.

1965

UNIVERSITE DE LYON
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

LA PLACE DU SENAT DANS LES INSTITUTIONS
DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

Thèse présentée
en vue du Doctorat en Droit
par
Gilbert ROULLET
diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques

Jury :

Président : M. PELLOUX, professeur.

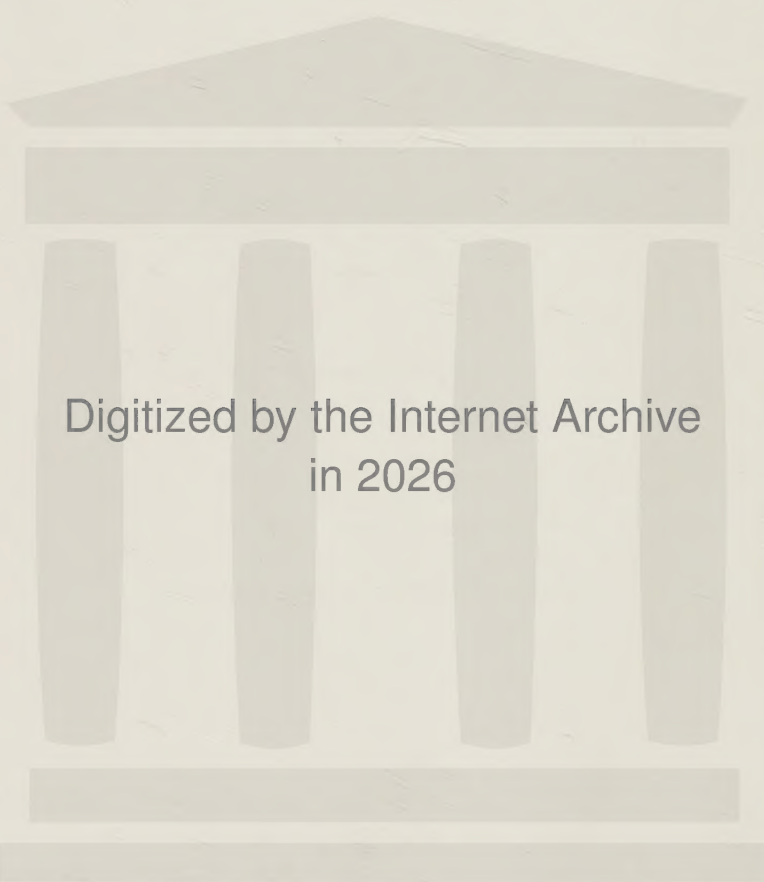
Suffragants :

M. GUILLIEN, professeur.

M. CADART, professeur.

Impressions F. O. T.

1965



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MES PARENTS,

En témoignage de ma très profonde affection.

A NOTRE PRESIDENT DE THESE

Monsieur R. PELLoux,

Professeur.

A NOS JUGES

Monsieur R. GUILLIEN,

Professeur.

Monsieur J. CADART,

Professeur.

LA PLACE DU SENAT DANS LES INSTITUTIONS DE LA VÈME RÉPUBLIQUE

L'acceptation du bouleversement des institutions politiques intervenu en 1958, par les milieux qui constituent traditionnellement en France la "classe politique", n'a été qu'apparente ou du moins fragmentaire. Leur ralliement au Général De Gaulle en Juin 1958 s'explique avant tout par le fait que l'accession au pouvoir de l'ancien chef de la France libre paraissait alors le seul moyen d'éviter une guerre civile et de préserver les libertés fondamentales des citoyens contre une menace de type fasciste. Leur acceptation de la Constitution proposée le 28 Septembre 1958 au suffrage universel a tenu :

- en partie à ce que cette Constitution paraissait alors avoir de parlementaire c'est-à-dire de conforme à la tradition à laquelle ils étaient habitués;

- en partie à ce que le mouvement de confiance de l'ensemble de l'opinion envers le Général De Gaulle était tellement manifeste qu'il leur aurait paru maladroit de s'y opposer.

Mais, à la vérité, les divers états du projet qui est devenu la Constitution de la Vème République ont recueilli de la part des spécialistes, plus de critiques ou de restrictions que d'éloges. D'enthousiastes, on n'en a point connu; les approbations se nuançaient de réserves que les condamnations ne comportaient pas.

Quant au peuple, il a fait de ce texte contesté la loi fondamentale de l'Etat. Sans aucun doute, la masse impressionnante des oui est-elle allée moins aux nouvelles structures du pouvoir qu'à celui qui s'en faisait le garant. L'électeur, conscient de l'impossibilité où il était de porter un jugement motivé sur un problème aussi technique que l'agencement harmonieux des rouages de l'Etat, s'en est remis sagement à ceux qui le lui proposaient. Ses oui et ses non ont exprimé la confiance ou la défiance dans le Général, comme l'écrit M. Jean Rivero dans "Regard sur les Institutions de la Vème République" (*).

"Le oui enthousiaste du peuple souverain ne se situe donc pas sur le même plan que le oui réticent ou le non de la plupart des techniciens : mais c'est lui qui décide".

(*) cf. Dalloz 1958, Recueil hebdomadaire. Chronique XXXVII, page 259,

"Regard sur les institutions de la Vème République" par Jean Rivero, professeur de la Faculté de droit de Paris.

Pour n'être point, comme le texte de 1946, le fruit d'un compromis entre des partis aux positions initiales opposées, la Constitution du 4 Octobre 1958 n'est pas entièrement homogène : une pensée directrice, qui n'a pas dévié, l'a sans doute inspirée, mais elle s'arrêtait à quelques points essentiels qui ne dessinaient pas, à eux seuls, un régime : il fallait les relier les uns aux autres. De nombreux organismes s'y sont employés tour à tour - groupes de travail, Conseil des ministres, Comité Constitutionnel, Conseil d'Etat.

Sur les idées maîtresses qui ont inspiré les auteurs, on ne peut, étant donné les conditions d'élaboration du texte et l'absence de débats publics, que hasarder des hypothèses. Pourtant, tout paraît bien se passer comme si le constituant avait obéi à trois inspirations essentielles : (*)

- un vif souci des conditions nécessaires à l'exercice efficace du pouvoir,
- un attachement profond à la démocratie dans ses formes françaises traditionnelles,
- une grande défiance à l'égard des parlementaires.

Sur ces trois points, il semble que la pensée du Général De Gaulle fut accordée à l'opinion du pays. Il semble toutefois que le peuple souverain, par son oui massif, ait délibérément et simultanément fait siennes les trois inspirations en question. La défiance à l'égard des parlementaires est certainement celle qui a le plus sensibilisé l'opinion. Cette dernière idée mérite un développement.

La tradition républicaine française est parlementaire; c'est donc vers le régime parlementaire que devait incliner le constituant. Mais, dans cette voie, cette troisième inspiration allait le freiner. A cet égard une comparaison du texte est digne d'intérêt.

- L'art. 3 du titre 1er de la Constitution du 27 Octobre 1946 intitulé "De la Souveraineté" édictait :

" La Souveraineté nationale appartient au peuple français.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le peuple l'exerce en matière constitutionnelle par le vote de ses représentants et par le référendum.

En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée Nationale, élue au suffrage universel, égal, direct et secret "

- L'art. 3 du titre 1er de la Constitution du 4 Octobre 1958 également intitulé "De la Souveraineté" dispose :

" La Souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ... "

(*) cf. Michel Debré : "La nouvelle Constitution" : les cinq principes de la loi du 3 Juin 1958, page 20.

Certes il y a une certaine identité des termes employés : sur un point pourtant les deux Constitutions divergent essentiellement :

. la phrase-clé de la Constitution de 1946 était peut-être l'alinéa de l'art. 3 aux termes duquel le peuple "en toutes matières" (hormis la très faible place faite au référendum en matière constitutionnelle) exerce sa souveraineté "par ses députés à l'Assemblée Nationale". Cette disposition, replacée dans le contexte constitutionnel, ne suffisait pas à faire du régime de 1946 un gouvernement d'assemblée au sens propre du terme; du moins aboutissait-elle à transférer, en pratique, la souveraineté du représenté au représentant; régime "hyper-représentatif" a-t-on pu écrire : par cette voie, la démocratie débouchait sur une oligarchie.

. La formule correspondante du nouvel article 3 est toute différente et, par delà le changement dans les mots, on perçoit un changement dans le ton :

" La souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum "

Le régime demeure principalement représentatif, mais la qualité de représentant, au lieu de se concentrer sur les seuls membres de l'Assemblée Nationale, paraît bien s'étendre à tous ceux qui tirent leur pouvoir de l'élection, même au suffrage indirect. Ainsi, diffuse, l'autorité du représentant perd le relief dont la dotait le paragraphe spécial qui lui était consacré; elle se résorbe dans la souveraineté du peuple.

On peut considérer les parlementaires dans une perspective métaphysique, ou dans une perspective sociologique. On peut exalter en eux la volonté nationale incarnée : c'était l'optique du constituant de 1946. On peut aussi les considérer en tant que membres d'une société close, régie par un jeu complexe de coutumes et de rites, dont le déroulement se soucie peu des intérêts du pays : le constituant de 1958, instruit par l'expérience, n'a pas écarté cette optique ... La Constitution se défie, sinon des parlementaires, du moins du milieu parlementaire, du climat, dont les meilleurs risquent, malgré eux, de subir la déformation.

Rompre avec les habitudes antérieures, transformer ce climat, cette préoccupation a certainement dominé la Constitution.

Ce faisant, "en même temps qu'on démantèle la carrière, on disloque le milieu". On le disloque surtout en limitant à moins de six mois la durée des sessions ordinaires du Parlement, atténuant ainsi l'emprise trop exclusive que la quasi-permanence des assemblées confère à l'ambiance parlementaire. (*)

Mais n'est-ce pas d'un souci analogue que procède la restitution à la seconde chambre des prérogatives dont elle avait été dépouillée en 1946 ? Précaution contre le Gouvernement d'Assemblée certes; mais en outre, volonté, en équilibrant l'Assemblée Nationale par un Sénat que l'on jugeait moins accessible aux déformations redoutées, d'assainir l'ensemble du climat parlementaire. Mais c'est précisément poser le problème de la place du Sénat dans les institutions de la Vème République - problème qui nous retiendra tout au long de cet exposé.

(*) cf. Hugues Taÿ, "Le régime des sessions des assemblées parlementaires dans les constitutions de 1946 et de 1958", mémoire présenté pour le D.E.S. de droit public, Lyon, 1961.

L'article 24 de la Constitution du 4 Octobre 1958 édicte :

" Le Parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat ".

Par cette formule, le Constituant paraît conduire à son terme la restauration sénatoriale commencée sous la IVème République (*). Celle-ci avait, depuis 1954, des sénateurs sans Sénat au Conseil de la République. Il y a désormais un Sénat. Mieux même, il y a deux Sénaats : celui de la République et celui de la Communauté. Nous ne traiterons que du premier. Déjà, en reprenant la phrase de 1875, M. Marcel Prélôt a pu écrire (**): " La Constitution de 1958, c'est d'abord un Sénat ". La valeur de cette affirmation qui, pour les uns, signifie République de la Sagesse, et pour les autres stagnation dans le Gouvernement des notables, sera appréciée selon chacun.

Par sa forme, l'alinéa I de l'art. 24 rappelle directement l'art. 5 de la Constitution de 1946 qui disposait :

" Le Parlement se compose de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République ".

Ces deux textes précisent que le Parlement se compose de deux chambres. A vrai dire, cette similitude de formules cache des différences profondes entre les pouvoirs du Parlement sous les deux régimes ainsi qu'entre les pouvoirs de chacune des chambres.

Alors que la querelle de la seconde chambre a failli conduire à la dissolution de l'Assemblée Nationale en 1873 (***) et que l'échec du premier projet de Constitution de 1946 lui est partiellement imputable, il ne semble pas que cette question ait soulevé de sérieuses difficultés en 1958.

Juridiquement, la loi constitutionnelle du 3 Juin 1958 qui habilitait le gouvernement du Général De Gaulle à "réviser" la Constitution de 1946 ne contenait aucune obligation expresse au sujet de la seconde chambre. L'art. 90 dont le dernier alinéa assurait au Conseil de la République une protection particulière était précisément remplacé par la loi du 3 Juin. L'emploi du mot "Parlement" dans le texte n'apporterait qu'un argument très accessoire. Le terme pourrait servir aussi bien à désigner une chambre unique qu'un ensemble bicaméral. Plus lointain encore apparaîtrait l'argument tiré du 5° de la loi de révision :

" La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés ".

Politiquement, certes, beaucoup comptaient sur une deuxième chambre de type fédéral pour organiser ces rapports.

Ainsi, s'il n'existait en 1958 aucune prescription juridique dictant aux rédacteurs de la Constitution la formule de l'art. 24, de nombreux motifs politiques devaient y conduire.

I - Les uns tenaient à la tradition démocratique libérale en général. En effet, il n'est pas d'auteur libéral du XIXème siècle qui ait conçu un Etat respectueux de la liberté sans l'existence de deux chambres. A cet égard, Prévost-Paradol écrivait :

(*) cf. M. Duverger "La seconde restauration" dans le Monde du 2 Septembre 1958 et suivants.

(**) cf. M. Marcel Prélôt : "Pour comprendre la nouvelle Constitution", p. 51

(***) cf. v. Deslandres "Histoire constitutionnelle de la France", p. 321 et suivantes, tome III.

" L'expérience est d'accord avec la raison pour recommander aux nations qui veulent se gouverner avec ordre et en liberté l'établissement de deux chambres, entre lesquelles se partage le pouvoir législatif ... "

Aujourd'hui, par contre, certains tels que M. Duverger dans " Demain la République " (*) écrivent :

" La droite croit que le régime parlementaire exige la présence de deux chambres. Elle retarde de 50 ans au moins ... Le déclin du bicaméralisme est un phénomène naturel lié au développement de la démocratie ".

N'est-il pas lié aussi au déclin de la liberté ? L'expérience prouve que les Etats pratiquant en droit ou en fait le régime de l'assemblée unique sont rarement des modèles de liberté (cf. démocraties populaires, jeunes Etats africains, Etats arabes, asiatiques ...) Par contre, un phénomène certain est la disparition (Danemark) ou l'affaiblissement (Royaume-Uni) des chambres aristocratiques et une tendance généralisée au bicaméralisme inégalitaire (**).

II - Les autres tenaient à la tradition démocratique française proprement dite. Dès 1789, avec Mounier, le problème de la seconde chambre était posé et lancée l'idée d'un Sénat "à la française". Mais cette proposition connut un parfait échec à l'Assemblée. Les révolutionnaires triomphants sont, en effet, toujours hostiles au bicaméralisme. Il faudra près d'un siècle et les expériences décevantes des chambres hautes, héréditaires ou nommées, pour que la seconde chambre en se démocratisant puisse apparaître comme organe de la nation souveraine avec la chambre élue au suffrage universel direct. Et alors Carré de Malberg pourra écrire : (***)

" Le Sénat, de par les conditions dans lesquelles il est élu, apparaît comme une assemblée de même essence que la Chambre des Députés : tout comme celle-ci, il procède, au point de vue de ses origines, de l'ensemble du peuple français ".

Tous ne portent pas le même jugement. C'est ainsi que M. Duverger n'hésite pas à écrire dans " Les institutions de la Vème République " (****)

" Le Sénat a joué le rôle que lui avaient assigné ses créateurs, sa responsabilité est écrasante dans l'immobilisme du régime, dans son décalage croissant avec les réalités modernes ".

Effectivement, sous la IIIème République on a reproché au Sénat son attitude conservatrice, "réactionnaire", marquée par certains votes hostiles aux ministères de gauche ou aux projets de lois que ceux-ci proposaient. "Défense de déposer un Sénat le long des Constitutions", criait l'extrême-gauche avec Victor Hugo ... C'est par réaction contre cette situation que le Conseil de la République avait été exclu de toute participation à l'exercice de la Souveraineté (art.3, Constitution de 1946).

(*) cf. Duverger "Demain la République" Julliard 1958 pages 102 et suivantes.

(**) cf. Marc Pitti-Ferrandi "La seconde Chambre", thèse Paris 1947. cf. p.28 et suivantes.

(***) cf. Carré de Malberg "Contribution à la théorie générale de l'Etat" tome II, p.59. note 36.

(****) cf. Revue française de Science Politique, Mars 1959, page 123.

Il restait aux auteurs de la Constitution de 1958 à choisir entre ces extrêmes une voie intermédiaire s'ils optaient pour l'institution d'une seconde Chambre. Quels mobiles militaient en faveur du bicaméralisme ?

- Il y avait évidemment la tradition que nous venons d'évoquer, mais la tradition des régimes qui se sont effondrés ne saurait influencer les hommes qui, après avoir prédit ces ruines, sont chargés de construire le nouvel édifice. Mais, pour les rédacteurs de la nouvelle Constitution, le bicamérisme n'avait aucune responsabilité propre dans la faillite des institutions ... Ils y ont vu, au contraire, un élément essentiel du régime qu'ils se proposaient d'instituer. Bien avant d'être appelé officiellement à la rédaction du projet de Constitution, M. Michel Debré écrivait : (*)

" La France a besoin d'un Parlement. On ne conçoit pas la liberté des Français sans l'existence à Paris de deux Assemblées d'élus ".

- L'idée de la seconde Chambre était également exprimée dans le discours de Bayeux et l'on sait que la Constitution de 1958 est pour une large part la synthèse des conceptions du Général De Gaulle et de M. Debré (**) ... Mais quels seraient son recrutement, ses pouvoirs ? Questions essentielles étroitement dépendantes l'une de l'autre et dont certains éléments ne furent réglés qu'en dernière heure.

Si l'on se réfère au discours de Bayeux, la seconde Chambre devait comprendre, à côté des représentants élus par le collège sénatorial traditionnel, des représentants des organisations économiques, familiales et intellectuelles (tendance corporatiste), " pour que se fasse entendre au dedans même de l'Etat (et non seulement dans des organismes professionnels extérieurs à l'Etat) la voie des grandes activités du pays ".

Dans le texte de l'avant-projet de 1958, on ne trouve pas trace de cette idée pourtant agitée au cours des avant-travaux préparatoires. L'art. 22 disposait :

" Le Sénat assume la représentation des collectivités territoriales de la République et celle des territoires qui font partie de la Fédération; les Français résidant hors de France sont représentés au Sénat ".

Il y avait là une esquisse très modeste de Sénat fédéral ... Dans le projet définitif la fédération a fait place à la Communauté, le Sénat se dédoublant en Sénat de la République et Sénat de la Communauté. Le Conseil économique et social renaissait de ses cendres.

(*) cf. "La République et son pouvoir" p. 197 - "Ces princes qui nous gouvernent" p. 173

(**) cf. "La République et son pouvoir" p. 190 et suiv. - "Discours de Bayeux" Revue française de Science Politique 1959 p. 188 et suivantes.

PREMIERE PARTIE

LA PLACE FAITE AU SENAT DANS LES INSTITUTIONS PAR LE TEXTE DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

De la IIIème à la IVème République, le régime est allé se dégradant; la qualité des hommes, la valeur de leurs idées n'étaient pas en cause au cours des années passées, c'était avant tout le cadre institutionnel qui ne permettait pas la fermeté, ni la stabilité politique. Il était donc nécessaire de commencer par le redressement institutionnel : dans cette optique, le Sénat de la Vème République, même dépourvu de tout caractère fédéral, apparaît comme une pièce maîtresse du nouveau régime. Recruté au suffrage universel indirect, il partage avec l'Assemblée Nationale un pouvoir qui n'est plus la souveraineté dont celle-ci avait le dépôt quasi-exclusif sous la IVème République.

En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du Sénat, la plupart des dispositions constitutionnelles y relatives concernent le Parlement dans son ensemble. Mais les dispositions d'un intérêt propre au Sénat trouvent leur place soit dans le développement consacré à son recrutement soit dans celui consacré à ses pouvoirs.

CHAPITRE I

LE RECRUTEMENT DU SENAT : CONDITIONS JURIDIQUES ET PROLONGEMENTS POLITIQUES.

Les conditions de recrutement de la seconde assemblée tendent essentiellement à la différencier de la première. C'est par le mécanisme du suffrage universel indirect que les Constituants de 1875, de 1946 et de 1958 ont voulu marquer l'originalité du recrutement de la seconde chambre.

La Constitution édicte en effet : (*)

" Les Députés à l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage universel direct. Le Sénat est élu au suffrage universel indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat ".

De ce libellé, il résulte que la représentation des collectivités locales est à l'origine du recours à ce mode d'élection.

SECTION I : Les conditions juridiques du recrutement sénatorial -

Le Sénat, dans sa forme définitive, a été constitué le 15 Juillet 1959. Son effectif reste fixé au voisinage du chiffre de 300 membres adopté en 1875, 307 exactement.

C'est le problème de la répartition des Sénateurs entre les différentes collectivités territoriales de la République qui se pose en premier lieu. Mais apparaissent ensuite trois questions de beaucoup plus importantes, celles ayant trait à la composition du collège électoral, à la désignation des délégués titulaires, des suppléants et des remplaçants, aux règles propres à l'élection.

I - La répartition des Sénateurs entre les différentes collectivités de la République.

Comme il a été dit plus haut, l'article 24 de la Constitution précise que le Sénat "assure la représentation des collectivités territoriales de la République". Or l'article 72 édicte que :

"les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, et les territoires d'Outre-Mer ... "

(*) cf. article 24 de la Constitution du 4 Octobre 1958.

A - La répartition des Sénateurs entre les collectivités territoriales de la République.

Il eût été logique dans ces conditions de procéder à une répartition rigoureusement proportionnelle des Sénateurs entre ces trois catégories de collectivités. Or telle ne fut pas la solution retenue. Le tableau comparatif qui suit, donnant la répartition sous la IVème et sous la Vème République en est l'illustration :

	Représentation sous la IVème République	Représentation sous la Vème République
Métropole	246	255
Algérie	14	32
		+ 2 (Oasis-Saoura)
Départements d'Outre-Mer	7	7
Territoires d'Outre-Mer	39	5
Territoires associés	5	néant
	311	301
Français hors de France	9	6
	320	307

Cette comparaison appelle plusieurs observations :

- Tout d'abord, en ce qui concerne les principes de représentation en Algérie, dans les territoires d'Outre-Mer et dans les territoires associés, à la représentation territoriale s'ajoutait, sauf de rares exceptions, une représentation par catégorie de population (population européenne d'une part, population locale d'autre part), selon le système du double collège, accompagné de fortes inégalités au détriment des citoyens de statut local. Toutefois, dès la fin de la IVème République, un mouvement législatif s'était amorcé, tendant à une plus grande équité dans la représentation : c'est ainsi que la loi-cadre du 23 Juin 1956 institue, dans les territoires dépendant du ministère de la France d'Outre-Mer, le système du collège unique. Dans cet esprit, la Vème République par des ordonnances 58-1098 et 59-260, garantit, en Algérie, dans le cadre du collège unique, l'élection de 22 Sénateurs de statut local, alors qu'auparavant, dans le cadre du double collège, chaque collège élisait 7 Sénateurs et que tout citoyen éligible pouvait être candidat devant l'un ou l'autre collège. Par ces mêmes ordonnances, la représentation totale de l'Algérie est portée de 14 à 34 Sénateurs.

- En ce qui concerne les territoires d'Outre-Mer, la réduction du nombre de Sénateurs est la conséquence de l'option pour le statut d'Etat membre de la Communauté ou pour l'indépendance (Guinée). De la sorte, il ne reste que cinq territoires d'Outre-Mer ayant chacun un Sénateur (Comores, Côte des Somalis,

Nouvelle Calédonie, Etablissements français de l'Océanie, St-Pierre et Miquelon).

- Enfin, la représentation des Français établis hors de France appelle également une remarque. C'est le Conseil supérieur des Français à l'étranger divisé en 3 sections (section Europe - Amérique - Levant proposant 2 Sénateurs, section Asie proposant 1 Sénateur, section Afrique proposant 3 Sénateurs) qui fait office d'intermédiaire entre ces Français et le Sénat.

Si cette représentation est fondée dans son principe, elle est par contre organisée selon des modalités telles qu'il s'agit bien plutôt d'une représentation des intérêts économiques français hors de France que d'une représentation des citoyens français. Comme l'a écrit M. Jean Roche (*)

" Taxé ailleurs de chambre d'agriculture, le Sénat risque d'évoquer ici les chambres de commerce ".

B - La représentation sénatoriale des divers départements.

Sous la IVème République l'art. 6 de la Constitution prévoyait que :

" Le Conseil de la République est élu par les collectivités communales et départementales au suffrage universel indirect ... " (On négligeait les Territoires d'Outre-Mer).

Se fondant sur cette formule, M. Capitant, par une proposition de loi du 16 Juillet 1948 relative à l'élection des Conseillers de la République, suggéra l'institution de collèges électoraux distincts pour la représentation des départements et des communes. M. Capitant soutenait en effet qu'il était impossible de rétablir le système de la IIIème République - le texte de 1946 étant très différent de ceux de 1875 et 1884 qui portaient :

"les départements et les colonies élisent les Sénateurs ... "

La suggestion ne fut pas retenue. En effet, même sous la IIIème République, en dépit du texte invoqué, le Sénat tint lieu de "Grand Conseil des Communes de France" bien plus que de représentant des départements et des colonies.

Bref, dès la IIIème République, les différentes collectivités territoriales ne seront pas directement représentées, en tant que telles, au sein même du Sénat mais le seront au sein du collège électoral élisant les Sénateurs - la circonscription étant en métropole le département.

Le nombre des Sénateurs attribué ainsi à chaque circonscription apparaît donc comme la synthèse de la représentation départementale et communale, à l'image du député qui, élu dans le département, représente, en Droit, la Nation et non le Département où il a été élu.

Ces quelques remarques faites, comment apparaît, dans la Constitution de 1958, la représentation sénatoriale des divers départements ?

Cette représentation est calculée en fonction de la population. Il faut tout d'abord préciser que la diminution du nombre des collectivités d'Outre-Mer

(*) cf. Revue de Droit Public et de la Science Politique 1959, article de M. Jean Roche.

a allégé l'effectif total des Sénateurs. Abstraction faite de l'augmentation importante de la représentation algérienne, cette diminution a rendu possible l'accroissement de la représentation des départements de la République. Il semble bien qu'aucun texte nouveau ne soit venu régir la distribution des sièges, en remplacement de la loi du 23 Septembre 1948, relative à l'élection des Conseillers de la République, devenue caduque.

Quoi qu'il en soit, tout département a au moins un Sénateur. Sept départements - Calvados, Marne, Moselle, Oise, Seine-Maritime, Seine-et-Oise, Var - ont vu leur représentation augmenter tandis que la Seine passait de 20 à 22 Sénateurs. On peut ainsi établir le tableau suivant :

Nombre de Sénateurs par département	Départements
1	Basses Alpes, Hautes Alpes, Ariège, Belfort, Lot, Lozère, Guyane. soit 7 Sénateurs
2	51 départements (ceux qui ne sont pas nommés) soit 102 Sénateurs
3	Aisne, Alpes Maritimes, Charente Maritime, Côtes du Nord, Haute Garonne, Hérault, Ile et Vilaine, Isère, Maine et Loire, Manche, Marne, Meurthe et Moselle, Morbihan, Oise, Puy de Dôme, Basses Pyrénées, Haut Rhin, Saône et Loire, Sarthe, Seine et Marne, Somme, Var. soit 69 Sénateurs
4	Finistère, Gironde, Loire, Loire Atlantique, Moselle Bas Rhin. soit 24 Sénateurs
5	Bouches du Rhône, Rhône, Seine Maritime soit 15 Sénateurs
6	Pas de Calais soit 6 Sénateurs
8	Seine et Oise soit 8 Sénateurs
9	Nord soit 9 Sénateurs
22	Seine soit 22 Sénateurs

Cette ventilation nous permet de faire la réflexion suivante : plus de la moitié des départements soit 58 ne comptent que 109 Sénateurs. La moitié des sièges 153 - à un près - reviennent aux autres départements soit à 36 départements.

II - Etude de la composition du collège électoral.

Si, en droit, le collège élisant les Sénateurs n'a jamais été réduit aux seuls délégués des communes, les aménagements successifs apportés à la composition du collège électoral depuis 1875 sont tels qu'en réalité les Sénateurs sont élus par les délégués des Conseils Municipaux.

Dans les premières années de la III^{ème} République, le collège électoral réuni au chef-lieu du département groupait les députés, les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement et les délégués élus des conseils municipaux à raison d'un par commune - quelle qu'en soit l'importance. En fait, dès cette époque et compte tenu du nombre très élevé des communes (38.000), le sort de l'élection dépendait des délégués des communes. Et le mouvement n'a jamais cessé d'incliner en ce sens. Une loi du 9 Décembre 1884 innova en rendant le nombre de délégués fonction de l'effectif des conseils municipaux lié lui-même à l'importance de la population. La suppression des conseillers d'arrondissement devait encore renforcer le rôle des délégués dans l'élection sénatoriale.

Une loi de 1948 prévoyait que tous les conseillers seraient délégués de droit dans les communes de plus de 9.000 H. ainsi que dans la Seine et qu'au surplus, dans les communes de plus de 45.000 H., il y aurait un délégué supplémentaire par tranche de 5.000 H. au delà de ce chiffre.

La Vème République parachève cette évolution, puisque l'ordonnance 58-1098 du 15 Novembre 1958 édicte que dans les communes de plus de 30.000 H., chaque tranche de 1.000 H. au delà de ce chiffre aurait un délégué supplémentaire.

Au total, pour la métropole, le collège électoral compte à l'heure actuelle quelque 108.000 électeurs dont 465 députés, 3.150 conseillers généraux et 104.500 délégués municipaux environ.

III - La désignation des délégués titulaires, des suppléants et des remplaçants.

Si, par suite d'empêchement, un délégué ne peut participer au scrutin, un autre le suppléera, d'où l'institution des suppléants.

Si un électeur sénatorial est à la fois député, conseiller général, conseiller municipal, il lui sera interdit de prendre part au scrutin au titre de ces trois mandats. Il ne pourra voter qu'en tant que membre de l'instance juridiquement la plus élevée, d'où le système des remplaçants.

A - Quel est le processus de désignation des délégués titulaires et des suppléants ? ...

Ils sont élus.

a - Dans les communes élisant 15 délégués au moins, les suppléants sont élus au scrutin majoritaire, en nombre moindre que les délégués (en principe 3 pour 5). Il paraît en effet très invraisemblable que tous les titulaires soient empêchés. Il convient de remarquer que l'art.3 du décret 59-415 du 13 Mars 1959, reprenant une disposition traditionnelle, précise que le Conseil Municipal est en droit de porter son choix sur des citoyens pris hors de son sein, pourvu qu'il s'agisse de citoyens électeurs dans la commune.

b - Dans les communes de plus de 9.000 H. et dans la Seine où, on l'a vu, tous

les conseillers sont de droit délégués municipaux, l'élection des suppléants se fait au scrutin de liste avec représentation proportionnelle au plus fort reste sans panachage ni vote préférentiel.

c - Dans les communes de plus de 30.000 H., délégués supplémentaires et suppléants sont élus sur la même liste à la représentation proportionnelle comme il vient d'être dit. C'est ici le rang de présentation sur la liste qui détermine l'ordre des suppléants.

B - Les remplaçants.

Comme nous l'avons dit plus haut, il est fait appel au remplaçant lorsque le délégué de droit est frappé d'un empêchement juridique. Les députés et les conseillers généraux, lorsqu'ils sont en même temps, conseillers municipaux, ne peuvent être ni élus, ni délégués de droit. Dans le premier cas, leur élection est frappée de nullité, dans le deuxième, le maire, sur leur proposition, nommera un remplaçant.

C - Les recours.

Le tableau des électeurs sénatoriaux est arrêté par le Préfet (ou le chef de territoire Outre-Mer) puis affiché dans les quatre jours suivant l'élection des délégués et des suppléants. Le recours est possible devant le Tribunal Administratif qui rend sa décision dans les trois jours. Il peut être intenté, dans les trois jours de la publication du tableau, par tout membre du collège électoral sénatorial. Une fois rendue, la décision du Tribunal Administratif est insusceptible de recours devant le Conseil d'Etat.

Seul, le Conseil Constitutionnel, par le jeu de l'art. 59 (*) de la Constitution, pourra indirectement en connaître par la voie d'un recours formé contre l'élection sénatoriale elle-même.

IV - L'élection des sénateurs : sa réglementation.

A - Opérations préalables à l'élection.

L'expérience boulangiste ayant enseigné que la possibilité pour un candidat d'être élu triomphalement dans plusieurs circonscriptions contenait une menace plébiscitaire, la loi du 17 Juillet 1889 vint rendre obligatoire la déclaration de candidature, tout en interdisant la pratique des candidatures multiples. La IVème République étendit ces prescriptions à la seconde Chambre et le régime actuel a fait sienne cette extension.

a - Conditions nécessaires pour une candidature utile.

1) l'éligibilité : Pour être utilement candidat il faut être éligible. Il est cependant possible qu'un candidat inéligible franchisse le barrage de la déclaration de candidature et soit, dans ces conditions, élu. Ultérieurement, lorsque son inéligibilité sera établie, l'élection sera annulée.

Si, dans son principe, la question des inéligibilités est simple, elle est, par contre, très complexe, dans ses modalités d'application et l'on ne peut en

(*) art. 59 de la Constitution de 1958 : " Le Conseil Constitutionnel statue, en cas de contestation sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs ",

donner qu'un aperçu :

Certaines situations entraînent l'incapacité d'être élu :

- Tantôt l'individu que frappe l'inéligibilité ne peut être élu dans aucune circonscription. C'est l'inéligibilité absolue. Elle vise essentiellement les candidats incapables ou indignes. Tel serait le cas, par exemple, d'un parlementaire condamné pour corruption électorale.

- Tantôt l'inéligibilité est simplement relative. Elle concerne les fonctionnaires. La liste qui en est établie par la loi est dominée par l'idée que sont inéligibles les fonctionnaires auxquels leurs attributions confèrent la possibilité d'influencer l'électeur, mais seulement pendant un certain temps et dans le ressort où cette influence a éventuellement pu jouer.

A cet égard, l'on peut citer l'ordonnance 58-998 qui établit en Algérie, à titre transitoire, jusqu'au 1er Décembre 1959, des conditions d'inéligibilités très strictes à l'égard des militaires en service ou ayant servi en Algérie.

Par contre, a disparu l'inéligibilité frappant les membres des familles ayant régné sur la France.

Bref, si aucune cause d'inéligibilité ne vient frapper l'intéressé, tout citoyen âgé de 35 ans et possédant la qualité d'électeur peut se présenter aux élections sénatoriales.

2) la déclaration écrite de candidature et le versement d'un cautionnement.

Tous les candidats doivent faire une déclaration écrite de candidature et verser un cautionnement de 200 Francs (20.000 anciens Frs) porté à 1.000 Frs par l'ordonnance du 13 Octobre 1958. Il doit être versé entre les mains du trésorier payeur général et n'est remboursé qu'aux candidats qui ont obtenu à l'un des deux tours 5 % des suffrages exprimés. Une distinction doit cependant être faite :

- Dans les départements élisant 4 sénateurs ou moins, c'est-à-dire là où s'exerce le scrutin majoritaire, les déclarations de candidature, pour le 1er tour, doivent être déposées en double exemplaire à la préfecture huit jours au moins avant l'ouverture du scrutin. La présentation des candidats peut se faire sous forme individuelle ou sous forme de liste. Entre les deux tours, le dépôt de candidatures est permis dans les mêmes formes, mais sans que soit nécessaire l'enregistrement. Le second tour de scrutin donne en effet lieu à déclarations de candidatures qui doivent être déposées avant le mardi minuit qui suit le premier tour. Le délai serait reporté au mercredi minuit si le recensement des votes du premier tour n'était pas achevé le lundi qui suit le scrutin.

L'exigence d'une déclaration pour le second tour a pour objet de permettre de vérifier si les candidatures respectent la règle d'après laquelle nul ne peut se présenter au deuxième tour s'il ne s'est présenté au premier et s'il n'a obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

- Dans les départements élisant plus de 4 sénateurs c'est-à-dire où s'applique la Représentation proportionnelle, la liste peut être déposée par un mandataire. Elle doit comprendre autant de noms que de sièges à pourvoir. L'ordre de présentation des candidats doit y être précisé.

b - La propagande électorale.

En la matière, les règles anciennes ont été reprises : seuls peuvent y participer les candidats et remplaçants, délégués et suppléants - encore pour ces deux dernières catégories exige-t-on un certificat du maire de la commune. Ces précautions sont, à vrai dire, bien souvent lettre morte, car il est fréquent que les candidats n'organisent point de réunions ou que les électeurs manifestent peu d'empressement pour y assister. En effet, il ne faut pas oublier que les élections sénatoriales font une grande place aux contacts personnels et aux relations entre parlementaires, conseillers généraux, conseillers municipaux.

Quant à la propagande écrite, elle tient, dans le processus pré-électoral, une place importante. L'Etat, d'ailleurs, rembourse le coût du papier et les frais d'impression aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages lorsque le scrutin est proportionnel et 10 % quand il est majoritaire. Le remboursement de la caution de 200 Frs est soumis aux mêmes conditions.

c - Le contentieux.

Lorsqu'une candidature est considérée comme irrégulière, c'est au Préfet qu'il appartient de saisir le Tribunal Administratif qui statue dans les 3 jours. Sous la IVème République, le décret 48-1478 du 24 Septembre 1948 disposait : " les candidats intéressés peuvent se pourvoir devant le Conseil de Préfecture qui statue en dernier ressort ".

Aujourd'hui, il ne reste donc d'autre recours que celui adressé au Conseil Constitutionnel saisi de l'élection.

B - L'élection.

Elle a lieu le septième dimanche qui suit la publication du décret convoquant les électeurs sénatoriaux. Les opérations électorales appellent trois sortes de questions :

a - Le mode de scrutin.

Comme il a été dit plus haut, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours dans les départements élisant quatre sénateurs au moins et à la Représentation proportionnelle dans les autres départements c'est-à-dire dans 7 départements soit pour 50 sièges seulement (la règle ne valait pas pour l'Algérie). Le scrutin a lieu à la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel.

- Dans le premier cas, pour être élu au premier tour, le candidat doit remplir deux conditions :

- 1) avoir obtenu un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits.
- 2) avoir obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés.

Au deuxième tour, il suffit d'obtenir la majorité relative.

- Dans le deuxième cas, l'attribution des sièges se fait selon l'ordre de présentation des candidats.

b - Les opérations de vote.

Elles se déroulent au chef-lieu du département et l'électeur sénatorial est soumis au principe du vote obligatoire, sanctionné, en cas de défaut, par une amende. Par application du principe de "l'électorat-fonction", une indem-

nité spéciale est versée aux électeurs qui ne touchent pas une indemnité annuelle au titre d'un mandat électif.

Les opérations de vote se déroulent sous l'autorité du Président du Tribunal de Grande Instance, assisté de deux juges au même tribunal et des deux conseillers généraux les plus anciens présents à l'ouverture du scrutin.

Les litiges éventuels pouvant surgir au cours de l'élection sont tranchés par le bureau qui recense également les suffrages. Le Président proclame les résultats.

c - Le contentieux des élections sénatoriales.

Toute personne inscrite sur les listes électorales de la circonscription ou ayant fait acte de candidature peut saisir le Conseil Constitutionnel, pendant les dix jours suivant la proclamation des résultats. Le Conseil peut :

- soit rejeter la requête
- soit annuler l'élection
- soit réformer la proclamation des résultats et proclamer élu un candidat à la place d'un autre.

Les décisions sont publiées au journal officiel.

La Constitution abandonne donc le principe autrefois en vigueur de l'Assemblée juge de l'élection de ses membres (*).

C - Particularités : élection des sénateurs d'Algérie

- . élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France
- . élections partielles

a - élection des sénateurs d'Algérie.

Le département n'était pas ici la circonscription électorale puisque cette dernière peut en comporter plusieurs. Par ailleurs, dans le but de respecter la proportion des élus de statut local et de statut de droit commun - et ce dans le cadre du collège unique - il était fait appel au scrutin de liste majoritaire sans panachage, à deux tours.

b - élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Ces sénateurs sont élus par le Sénat lui-même sur présentation de candidats par le Conseil supérieur des Français à l'étranger. Ils sont au nombre de six.

Pour être utilement candidat, il faut ou bien avoir siégé au Parlement ou "posséder les qualifications nécessaires pour exercer son mandat de façon représentative ...".

La liste des candidats établie sur proposition du Conseil supérieur est adressée au Président du Sénat qui la communique à la première séance de l'Assemblée pour approbation à la troisième séance suivante.

En fait, si trente sénateurs au moins ne font pas opposition, précisent les articles 17 et suivants de l'ordonnance 59-260, il n'y a pas vote et les candidats sont proclamés élus.

(*) cf. Loïc Philip, "Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises", thèse Lyon, 1960 publiée Paris, 1961. L.G.D.J. (Coll. Bibliothèque de droit public, n° XXXVII).

S'il y a opposition le Sénat procède à un vote au scrutin secret sur chaque candidat, à la majorité des suffrages exprimés. Si elle n'est pas atteinte, le Conseil supérieur doit faire de nouvelles propositions.

Ce système ne va pas sans soulever de sévères critiques, tant il rappelle le procédé de la cooptation (*).

c - élections partielles.

Les règles en vigueur pour le Sénat combinent le système des remplacements et celui des élections partielles. Une double distinction doit être faite : distinction entre Sénateurs élus au scrutin majoritaire et Sénateurs élus à la représentation proportionnelle, distinction entre les causes de vacance du siège.

I - Sénateurs élus au scrutin majoritaire.

Si la vacance a pour origine l'acceptation de fonctions de membres du gouvernement, du Conseil Constitutionnel ou la prolongation au delà de six mois d'une mission confiée par le gouvernement, il n'y a pas élection partielle et l'on fait alors appel au Sénateur élu comme remplaçant.

Dans tous les autres cas de vacance, il est procédé à l'élection partielle. C'est l'hypothèse de la démission volontaire, de l'annulation de l'élection, etc...

2 - Sénateurs élus à la Représentation proportionnelle.

" Les candidats venant sur une liste immédiatement après le candidat élu sont appelés à remplacer les sénateurs élus sur cette liste dont le siège deviendrait vacant pour quelque cause que ce soit ".

Cette règle n'est cependant pas absolue. En effet en cas d'annulation des opérations électorales et dans tous les cas où les règles énoncées ci-dessus ne peuvent s'appliquer (liste épuisée par exemple) il est procédé à élection partielle.

Il faut toutefois noter que, dans l'année qui précède un renouvellement, il n'y a aucune élection partielle.

SECTION II : Les prolongements politiques du recrutement sénatorial. -

Les conditions originales de recrutement du Sénat ont pour but et pour effet de lui donner une physionomie spécifique très différente de celle de l'Assemblée nationale. Mais si cette physionomie spécifique est incontestée de tous, des divergences profondes apparaissent par contre, s'agissant de la signification politique d'un tel recrutement.

I - La physionomie spécifique du Sénat, conséquence de son mode de recrutement.

A - L'âge minimum est de 35 ans au lieu de 23 à l'Assemblée nationale: c'est un lieu commun de dire que cette condition requise est propre au recrutement de personnalités plus expérimentées, plus modérées, et plus rompues aux méandres des affaires publiques. L'extrémisme paraît très invraisemblable au

(*) Débats Sénat 1958-1959 p.113,114. Au sein du Conseil supérieur, la section Europe Amérique Levant formée de 34 membres élus propose 2 sénateurs, la section Asie formée de 6 membres nommés propose 1 sénateur et la section Afrique formée de 35 membres nommés et de 4 élus propose 3 sénateurs.

sein d'une telle assemblée, car, en très petit nombre, des individus jeunes et passionnés même dotés d'une grande intelligence politique, ne peuvent exercer au sein d'un tel forum qu'une influence bien limitée, pour ne pas dire minime.

B - L'effectif du Sénat limité à 307 membres contre 552 à l'Assemblée nationale en fait une chambre plus intime et moins sujettée aux raz de marée des assemblées pléthoriques. Il en résulte évidemment une certaine sérénité dans les débats, dans la ligne de la tradition du Luxembourg.

C - Le mandat de 9 ans, assorti du renouvellement par tiers, confère à la fonction sénatoriale une stabilité telle que chaque élu aura le temps d'acquiescer une solide expérience parlementaire et de concevoir, dans la fidélité à lui-même et à son parti, une oeuvre de longue haleine. Il va sans dire que naîtra nécessairement, parmi les membres appelés à se côtoyer durant neuf années, le sentiment d'appartenance à un même corps, servi par ce qu'il est permis d'appeler l'air et les traditions de la maison.

D - Le mode de scrutin : Comme il a été dit plus haut, le nouveau régime a donné au scrutin majoritaire une place accrue dans l'élection des membres de la chambre haute - le nombre des départements où jouait la Représentation proportionnelle passant de 11 à 7. L'ordonnance 59-230 du 4 Février 1959 (*) avait agi dans le même esprit en ce qui concerne l'élection des conseils municipaux. Il est intéressant de noter que M. Michel Debré n'est certainement pas étranger à ces réformes. N'écrivait-il pas en effet (**) à propos de la Représentation proportionnelle :

" La bombe atomique est une arme incertaine comparée à un tel procédé qui tue l'Etat en lui ôtant tout pouvoir ".

Dans ces conditions, il est naturel que le Sénat, issu pour une très large part du scrutin majoritaire aux divers degrés du suffrage universel, n'offre guère le spectacle d'une assemblée aux traits contrastés. Ce caractère est d'ailleurs renforcé par la composition même du collège électoral et par l'institution du renouvellement triennal.

E - La composition du collège électoral, en raison de sa propre stabilité, confère au Sénat un caractère conservateur. En effet, au moins à un renouvellement sur deux, les conseils généraux et les conseils municipaux n'ont pas été renouvelés. D'ailleurs, dans l'hypothèse même où un renouvellement est intervenu entre temps, il est très fréquent que les candidats sortants soient réélus ou remplacés par des personnes de même appartenance politique. Ce phénomène de stabilité est dû en forte partie au fait que les électeurs sénatoriaux, sans être insensibles aux problèmes généraux du pays, sont essentiellement préoccupés par les intérêts des collectivités locales. Comment expliquer autrement la consultation électorale du 26 Avril 1959 consacrée au renouvellement intégral de l'assemblée du Luxembourg ? Son trait caractéristique est en effet le grand nombre de sortants réélus (84 %). Vingt-neuf députés battus aux élec-

(*) cf. Le Monde du 25 Février 1959.

(**) cf. "La mort de l'Etat républicain" 1947 p.198 et suivantes.

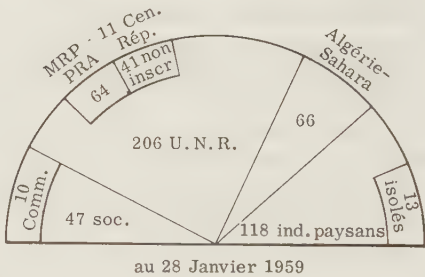
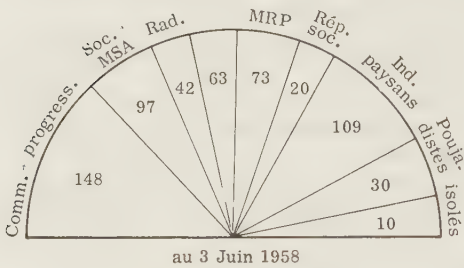
tions législatives de Novembre 1958 conquièrent un siège sénatorial. L'on assiste à un retour symbolique des personnalités qui avaient été l'objet de virulentes attaques des hommes "nouveaux" lors des élections législatives et qui étaient considérés comme les leaders de la IVème République.

En chiffres absolus (ne comprenant pas les Territoires d'Outre-Mer) quelles sont les tendances qui se dégagent de cette consultation ?

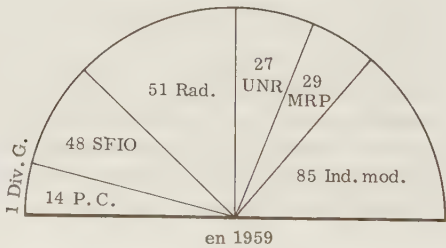
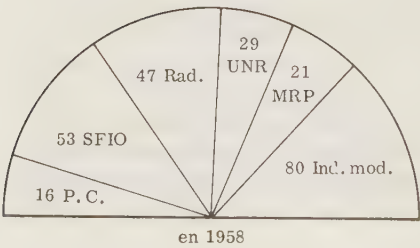
P. C.	14 sièges au lieu de 16	- 2
Divers gauches	1 siège au lieu de 0	+ 1
Parti Socialiste	48 sièges au lieu de 51	- 3
Radicaux	51 sièges au lieu de 47	+ 4
M. R. P.	29 sièges au lieu de 21	+ 8
U. N. R.	27 sièges au lieu de 29	- 2
Modérés	85 sièges au lieu de 80	+ 5

En ne considérant que les chiffres, on peut donc insister sur le contraste complet avec la consultation législative de Novembre 1958.

Les graphiques ci-dessous mettent en lumière les différences entre le Sénat et l'Assemblée nationale de 1959, la similitude des deux assemblées sénatoriales et le contraste entre l'Assemblée nationale de 1958 et celle de 1959 (*).



L'ASSEMBLEE NATIONALE



L'ANCIEN ET LE NOUVEAU SENAT

(*) tableau extrait des cahiers de la Documentation française. Avril 1959.

Nulle part la IVème République n'est mieux conservée et M. Chalandon, alors secrétaire général de l'U.N.R. pouvait dire :

" Il ne pouvait y avoir de raz de marée comparable à celui qui a porté plus de deux cents de nos amis à l'Assemblée, car il s'agit d'un scrutin à deux degrés. Il s'agit dans ce scrutin à deux degrés, d'une revanche des notables sur les masses. Les notables, d'ailleurs, défendent plus particulièrement les intérêts locaux et particuliers et se cantonnent donc dans un cadre assez étroit ".

La gauche pour sa part vit dans ces résultats le "retour au bon sens populaire".

Et, pour reprendre les mots habiles de M. Jean Roche paraphrasant Seignobos, dans son article consacré au "Sénat de la République dans la Constitution de 1958" : (*)

" Le Sénat sert à recueillir le haut personnel politique de tous les partis, ce qui adoucit pour les adversaires du régime l'amertume de cette République et la leur fit trouver tolérable ".

C'est dire que les résultats de la consultation du 26 Avril 1959 ont assez paradoxalement réjoui davantage les adversaires du Sénat que ses partisans.

Au delà de ces résultats, il convient enfin d'ajouter que le caractère conservateur (au sens propre : qui maintient quelque chose en état) de la Haute Assemblée, conséquence de la composition du collège électoral, se trouve catalysé par le principe du renouvellement triennal.

F - Le renouvellement triennal fait en effet du Sénat un corps politique à réaction lente, alors qu'un renouvellement total, à l'image de celui qui a lieu pour l'Assemblée nationale tous les 5 ans ou par dissolution entraîne de brutales mutations. Comme l'a écrit encore Jean Roche :

" Les mutations seront progressives et le Sénat d'aujourd'hui sera toujours pour une part plus ou moins grande l'image de l'Assemblée nationale d'hier ou la préfiguration de ce qu'elle sera demain ".

Mais si le renouvellement partiel contribue à la stabilité politique du Sénat il a en même temps les vertus d'un miroir grossissant : en effet à l'occasion de chaque renouvellement, l'observateur avisé, qu'il soit parlementaire ou membre du gouvernement, peut, à travers les résultats, déceler une évolution politique éventuelle de la nation - le vote des élus locaux étant en effet le reflet assez exact de l'opinion publique.

II - Signification politique du recrutement sénatorial.

A - Le Sénat serait-il, comme le prétend M. Duverger, une chambre d'agriculture dans une République de notables ?...

Que le système électoral retenu pour le recrutement du Sénat aboutisse à favoriser les petites et moyennes communes, c'est un fait évident et dans ces

(*) Revue de Droit Public et de la Science Politique 1959, p.1154.

conditions, Gambetta eut beaucoup de peine à faire admettre par les gauches l'institution du Sénat que, pour brocarder Broglie, il appela incontinent le "Grand Conseil des Communes de France". Il fit valoir à ses amis qu'en l'acceptant on hâtait l'avènement de la République et que, pour le surplus, on "manoeuvrerait". On ne s'en fit pas faute : Gambetta avait parfaitement réalisé que le recrutement du nouveau Sénat permettrait d'intéresser les ruraux et de les associer intimement aux nouvelles institutions.

Effectivement, la Constitution de 1958 est fidèle à cette tradition : le mode de recrutement dont nous avons étudié plus haut les traits essentiels, est tel que les villages de moins de 1.500 habitants qui forment le tiers de la population française détiennent plus de la majorité absolue dans le collège des électeurs sénatoriaux - ce qui fait dire à M. Duverger, dans un article du Monde (*)

" Les élections du 26 Avril 1959 comme celles du Conseil de la République de 1946-1958, comme celles du Sénat de 1875-1940 donnent une image déformée de la représentation nationale. Sous la Vème République comme sous la IVème et sous la IIIème la proportion d'électeurs sénatoriaux est beaucoup plus élevée pour les petites communes que pour les grandes : comme ses prédécesseurs le Sénat actuel mérite le surnom de "Chambre d'agriculture" ... Comme sous la IVème République, le fait que l'élection est proportionnelle dans les départements très peuplés (qui ont plus de quatre sénateurs) et majoritaire dans les autres aggrave la sous-représentation des villes : dans les départements très peuplés, à prédominance urbaine, les minorités rurales peuvent tout de même être représentées grâce à la proportionnelle, dans les départements moins peuplés, généralement à prédominance rurale, le système majoritaire étouffe les minorités urbaines " ...

Et M. Duverger de surenchérir dans "Demain la République" :

" On peut aimer la campagne, la nature, les paysans, l'agriculture et penser que cet amour ne justifie pas que la République tourne ainsi en dérision le second terme de sa trilogie "liberté, égalité, fraternité" qu'on se moque aussi ouvertement de la démocratie ".

A dire vrai, c'est une critique bien facile que d'invoquer la seule arithmétique pour dénoncer aussi radicalement cette sur-représentation comme anti-démocratique. M. Duverger "feint de croire" que la démocratie se ramène à un calcul élémentaire de tant pour cent.

Il est bien évident qu'une péréquation totale se heurterait à une impossibilité physique en quelque sorte, car elle aurait pour résultat naturel de priver de représentation les régions du pays les plus dépeuplées et partant les plus sous-développées. Elles perdraient ainsi, à coup sûr, toute chance sérieuse de redressement et offriraient bien vite le spectacle de zones mortes, créant ainsi des déséquilibres nuisibles, sinon mortels, pour la vie de la nation. En d'autres

(*) Le Monde 24 Avril 1959 : voir les critiques particulièrement virulentes de M. Duverger dans le Monde 22 Juillet 1953 (pour le Conseil de la République), le Monde 24 Avril 1959 : "un nouveau Sénat", dans le livre "Demain la République" p.104 et suivantes, Revue française Science politique, Mars 1959. p.124 et suivantes.

termes, une représentation organisée dans le cadre du bicaméralisme doit faire une place aux forces nationales dans toute leur diversité et l'on ne saurait nier que le monde rural ne constitue précisément en France l'une de ces forces.

Sans doute, objectera-t-on qu'ainsi comprise la Haute Assemblée s'est révélée, à certaines époques, conservatrice, mais il serait très inexact d'attribuer ce caractère à l'inégalité de la représentation : les départements les plus surreprésentés, tels l'Ariège et la Creuse, sont ceux où le vote à gauche est le plus courant.

Que ceux qui, face à l'institution, observent une vertueuse indignation démocratique, apportent la preuve qu'elle a desservi la République... L'expérience de la IIIème République est là pour les confondre car c'est elle que le Sénat conservateur a conservée. Du commencement à la fin de sa carrière, il n'a jamais cessé de faire figure de contrepoids aux excès de la chambre basse, dans quelque direction qu'ils se manifestent : aux dernières années de la Troisième, le Sénat a renversé Léon Blum, mais il avait auparavant fait subir le même sort à André Tardieu et à Pierre Laval.

Au total, nous pouvons dire avec M. Joseph Rovin (*)

" Dans le moment où les hommes soucieux de l'avenir de la démocratie s'accordent à reconnaître que ses chances se mesurent à la participation de notables capables tout à la fois de galvaniser et de médiatiser les volontés populaires, il serait fâcheux que des arguments d'un autre âge parviennent à discréditer le Sénat ".

Mais, si la représentation sénatoriale nous apparaît, en l'état, comme fondée, il serait tout aussi excessif d'affirmer qu'elle a trouvé sa forme définitive. Pour reprendre les mots de M. Jean Roche (**) la forme de représentation mérite peut-être d'être " revue dans ses modalités ".

B - " Une forme de représentation à revoir dans ses modalités " mais valable dans son principe -

Certains - tels que M. Duverger on l'a vu - condamnent l'absence de proportionnalité entre la population et la distribution des électeurs sénatoriaux. La France rurale, en effet, celle des villages, des gros bourgs et des petites villes est sur-représentée; les masses des grandes villes, des banlieues populeuses, des agglomérations industrielles, sous-représentées. Bref, si l'on s'en tient au seul critère numérique, l'objection est irréfutable et a été formulée depuis longtemps déjà (***). M. Michel Debré, lui-même, constatant qu'a elles seules les communes de moins de 1.000 habitants étaient au nombre de 31.401 (sur 38.000 environ au total) et que c'était là " un des aspects fondamentaux de notre sociologie " déclarait :

" Les inconvénients de cette force considérable des petites communes doivent être corrigés, le projet qui vous est soumis accorde aux grandes villes une représentation équitable ".

(*) cf. Une idée neuve : la démocratie 1961.

(**) cf. Revue du Droit Public 1959, Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958.

(***) cf. Barthélémy et Duez " Traité de Droit Constitutionnel " 1933, p.473 et suivantes.

A l'appui de cette idée, il est bon de rappeler que l'idée fondamentale de l'institution sénatoriale est la représentation des collectivités locales. Certes il ne saurait être question de rétablir le système de 1875 instaurant le principe d'égalité juridique des personnes morales communales avec un délégué par commune, mais il faut bien admettre que l'élection de délégués étrangers aux Conseils municipaux est une dénaturation de l'institution sénatoriale. Ce sont en effet des élus d'un jour, et ils constituent beaucoup plus des masses de manoeuvres politiques que des administrateurs élus des collectivités locales - à la différence des électeurs sénatoriaux au sens strict qui, par les fonctions mêmes qu'ils occupent, ont fait et font preuve de leur attachement à la chose publique.

Le vote des délégués est la résultante de trois forces principales dont le poids respectif est variable :

- . Le souci des intérêts communaux dans l'acception large de l'expression.
- . Les inclinations politiques.
- . La défense d'intérêts corporatifs précis : agricoles, viticoles, etc ...

En général le nombre des candidatures sénatoriales est tel qu'il évite au délégué un choix crucial entre ses convictions politiques et la défense des intérêts corporatifs et communaux. Finalement, les voix iront, en général à ceux qui paraîtront les meilleurs avocats de ces causes diverses. C'est précisément à ce stade que se manifeste parfois le danger de "Chambre d'agriculture", si radicalement dénoncé par M. Duverger. En effet la proportion des membres du collège sénatorial appartenant aux professions agricoles est suffisamment élevée dans nombre de départements pour que les organismes professionnels, en tant que groupes de pression cherchent, par l'élection, à tirer parti de cette position en faisant de leurs élus des hommes servilement dévoués à leur cause. Ces manoeuvres, si elles prennent une certaine ampleur, peuvent évidemment porter atteinte à la liberté de l'élection. Comme l'a écrit M. Jean Roche (*) :

" Certes il est normal, étant donné l'importance de la population et de la production agricole dans certains départements, que des agriculteurs et des représentants d'organismes professionnels soient élus sénateurs; cela ne nous choque pas de voir triompher ici le Président national des producteurs d'endives et là un élu des éleveurs de bétail. La démocratie ne s'en irrite point. Mais il y a lieu de s'émouvoir lorsque les organes corporatifs semblent vouloir entreprendre le siège de la seconde chambre du Parlement et faire de ceux qui leur doivent leur élection les mandataires d'intérêts particuliers. " Le Sénat mériterait alors le titre de chambre d'agriculture ".

Au total, s'il paraît indispensable de réduire les inégalités excessives et de parer au risque de cristallisation des élus autour de groupes d'intérêts particuliers, il serait tout aussi déconseillé de vouloir établir une scrupuleuse proportionnalité par rapport à la population - car cela équivaldrait à supprimer la représentation des collectivités locales et, par ce truchement, à ne faire apparaître que l'un des aspects du peuple. Les zones riches et peuplées ont une puissance suffisante pour faire entendre leur voix des pouvoirs publics et ce

(*) " Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958 " p.1160 Revue du Droit Public et de la Science Politique 1959.

serait, semble-t-il, une erreur que d'effacer la sur-représentation des départements ou zones déshérités.

Une nation évoluée a besoin de plusieurs députations pour que soit fidèlement traduite la complexité de ses opinions et la diversité de ses desseins. En 1884 Waldeck-Rousseau constatait déjà :

" Dans le régime représentatif, le suffrage universel abdique et il est absolument inadmissible qu'après qu'il a choisi des représentants pendant une période valable de 4 ou 5 ans ou davantage, il puisse être désarmé; s'il n'a pas un moyen de réagir, de surveiller jour par jour son mandataire, au lieu d'un maître, il y en a cinq cents ". (*)

Par souci de clarté, il n'est pas excessif de dire que l'Assemblée nationale donne, en quelque sorte, une photographie " instantanée " de la masse des citoyens, dans leurs préoccupations et leurs aspirations du moment, et que le Sénat, grâce au suffrage universel indirect donne pour sa part une photographie de la Nation " tamisée " par la diversité des collectivités locales. N'est-ce pas M. Michel Debré qui s'écriait dans l'un de ses discours :

" Communes où vivent et palpitent d'une manière intense la mairie, l'école, l'église, coeur des sentiments individuels et collectifs. Ajoutez-y nos villes et leurs foules populaires. Que la théorie ne condamne jamais cette réalité-là, figure traditionnelle, figure inégalée de la personne politique française. A ceux qui forment ainsi une part de la représentation légitime, on peut clairement expliquer les nécessités nationales, hautement parler de l'intérêt public, de l'autorité qu'il exige et des réformes qu'il postule " (**).

(*) cité par Maurice Leveu dans " la seconde chambre, une voix d'outre-tombe ". Revue politique et parlementaire du 10 Janvier 1946, p.17.

(**) cf. " Refaire une démocratie, un Etat, un pouvoir " Plon 1959, p.18.

CHAPITRE II

LES POUVOIRS DU SENAT

C'est, comme on l'a vu, la Constitution de 1958 qui a rendu au Sénat son état-civil, son rang dans la hiérarchie des institutions et certaines prérogatives importantes comme l'exonération de tout risque de dissolution et le rôle attribué à son Président en cas de carence du pouvoir. La Constitution gaulliste, dirigée naturellement contre les excès de l'instabilité des assemblées de la IVème demeures trop "uniques", devait incliner vers la traditionnelle conception du Sénat modérateur.

Mais la Constitution actuelle, si elle restaure la seconde Chambre, n'a pas été jusqu'à rétablir le bicamérisme égalitaire de la IIIème République. Elle s'est seulement contentée de confirmer le redressement qu'avait accompli en fait le Conseil de la République et que la révision constitutionnelle de 1954 était venue parachever. C'est dire que les pouvoirs du Sénat demeurent, dans le texte constitutionnel, inférieurs à ceux de l'Assemblée nationale.

Encore faut-il, élargissant quelque peu le débat, noter que l'ordre selon lequel la Constitution traite successivement du Président de la République, du gouvernement, puis du Parlement suffit à souligner quel élément on a voulu rabaisser - soucieux qu'étaient les rédacteurs du renforcement de l'exécutif. Aussi doit-on replacer dans cette optique la restauration du bicamérisme, comme moyen de diminuer la puissance du Parlement. Non seulement, il n'a plus le monopole de la représentation du peuple souverain, mais les pouvoirs qui lui sont attribués limitativement (*) sont désormais partagés entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Prépondérant sous la IIIème République, dévalué en 1946 sous le nom de "Conseil de la République", revalorisé sur le plan législatif en 1954, le Sénat apparaît donc, dans le texte constitutionnel de 1958, comme une pièce importante du nouveau régime et un certain équilibre de principe existe entre les deux Chambres. Mais le Droit comparé nous enseigne que le bicamérisme, si poussé que soit l'équilibre, n'implique pas nécessairement une stricte égalité de pouvoirs; le Sénat de la Vème République en est précisément l'illustration : tantôt il apparaît avec une puissance égale à celle de l'Assemblée nationale, tantôt avec une puissance inférieure. En bref pour reprendre les mots de M. Jean Roche (**)

(*) cf. article 34 de la Constitution du 4 Octobre 1958.

(**) cf. R. D. P. 1959. Jean Roche "Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958" p. 1164.

" La Constitution de 1958, entre le Sénat tout puissant de 1875 et le faible Conseil de la République de 1946, institue un Sénat qui tient de ses deux ancêtres ".

SECTION I : Le Sénat puissance égale à l'Assemblée Nationale -

Dans un grand nombre de cas, la seconde Chambre est donc dotée de pouvoirs égaux à ceux de l'Assemblée nationale; in globo, cette parité de statut se manifeste d'une part entre les membres du Parlement, d'autre part, et sur bien des points, entre les Assemblées elles-mêmes.

- A l'égard des parlementaires, c'eût été une lourde faute politique que de soumettre les sénateurs à un statut inférieur à celui des députés. D'où une stricte égalité des Députés et des Sénateurs dans leurs obligations (fonctions et actes incompatibles avec le mandat, interdiction du mandat impératif, vote personnel ...) et leurs droits et privilèges (indemnités, immunités). Ces questions qui ne relèvent pas directement de notre sujet sont traitées de manière détaillée, aux articles 25 à 28 de la Constitution et dans des ordonnances portant loi organique (*).

- A l'égard des assemblées elles-mêmes, l'égalité se marque dans l'emploi fréquent et délibéré du terme Parlement qui manifeste la volonté de soumettre Assemblée nationale et Sénat à un régime identique. C'est ainsi que les deux assemblées sont égales

. quant à l'établissement de leur règlement intérieur sous les mêmes conditions de liberté surveillée.

. quant aux pouvoirs de nomination, d'autorisation, d'information et de saisine aux fins de référendum.

Enfin en troisième lieu, le doute est permis quant à l'égalité des pouvoirs dans la procédure de révision constitutionnelle.

I - Le Sénat égal de l'Assemblée Nationale dans l'établissement de son règlement intérieur dans un climat de liberté surveillée.

Dans un système de démocratie représentative qui trouve son fondement dans la souveraineté du Parlement, le pouvoir d'auto-organisation paraît dans la logique du système - sans que, pour autant, ce pouvoir puisse produire des effets sur les institutions elles-mêmes. Et pourtant l'expérience de la IIIème et de la IVème République atteste que ce pouvoir, lorsqu'il est trop largement entendu, exerce des répercussions certaines sur l'ensemble des rapports entre assemblées ainsi qu'entre Parlement et Gouvernement. C'est ainsi qu'il peut en résulter un faussement total des mécanismes constitutionnels principaux - aucune autorité constitutionnelle ne pouvant juridiquement remédier à cette situation. Il n'est que de rappeler, à cet égard, la fameuse procédure des questions orales avec débat, suivies, au Conseil de la République, par le vote de propositions de résolutions.

Aussi les rédacteurs de 1958, sous l'impulsion de M. Michel Debré particulièrement sensible à cette question, soucieux qu'ils étaient de réduire la

(*) cf. ordonnance 58-998, 58-1066, 58-1210.

souveraineté parlementaire, ont-ils entendu en premier chef limiter cette souveraineté intérieure des assemblées. En conséquence, l'article 61 de la Constitution subordonne la mise en application du règlement au contrôle du Conseil Constitutionnel - le règlement étant qualifié de "provisoire" avant la décision du Conseil. Dans la même optique, le contentieux des élections est confié au Conseil Constitutionnel, l'autonomie financière est réduite en même temps que proclamée.

De plus, ce pouvoir d'auto-organisation tel qu'il résulte du règlement s'exerce dans un cercle d'autant plus étroit que, dans de nombreux domaines, la Constitution ou les ordonnances ont fixé l'organisation et le fonctionnement des assemblées. Citons, entre autres :

- . l'ordonnance 58-1067 sur les conditions d'éligibilité et l'incompatibilité.
- . l'ordonnance 58-1067 sur la délégation du droit de vote.
- . l'ordonnance 58-1097 sur la composition du Sénat et la durée du mandat des Sénateurs.
- . l'ordonnance 58-1100 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires.

Compte tenu de ces différentes précisions, il convient d'examiner successivement les modalités d'exercice de ce pouvoir d'auto-organisation puis les conditions du contrôle exercé par le Conseil Constitutionnel.

A - Les modalités d'exercice du pouvoir d'auto-organisation.

Dès la réunion extraordinaire du Parlement, le 15 Janvier 1959, le Sénat a procédé à l'élaboration de son règlement provisoire. Celle-ci fut conduite avec une grande célérité puisque le 16 Janvier le Sénat adoptait une résolution n°2 portant règlement provisoire. Les opérations se déroulèrent pratiquement sans débat. Comment expliquer cette allure record et cette absence de débats ? Parce que, chaque fois que cela fut possible, le règlement du Conseil de la République fut repris. Comme on l'a dit en cours de séance,

"cette résolution est riche de toute l'expérience des Sénats de la IIIème République et des Conseils de la IVème".

Ce règlement provisoire devait être soumis au Conseil Constitutionnel avant le 15 Juin 1959. Le 30 Juin, le Conseil rendait sa décision, donnant au règlement son caractère définitif sous réserve des dispositions non conformes. Parmi les principales dispositions examinons les règles relatives au bureau, aux groupes, aux commissions, à la tenue des séances, à l'ordre du jour et aux modes de votation.

a - Le bureau.

Le chapitre I du règlement lui est consacré.

Le bureau est une autorité collective, élue par l'Assemblée, chargée de la direction des travaux parlementaires et de l'organisation matérielle des services de la Chambre. Les Constituants de 1958 n'ont pas voulu étendre ses compétences au-delà de ses fonctions techniques. On retrouve la traditionnelle distinction entre le bureau d'âge, organe provisoire, et le bureau définitif.

- . Bureau d'âge : à l'ouverture de la première séance suivant chaque renouvellement

ment, le plus ancien des membres présents occupe le fauteuil présidentiel. Les six sénateurs les plus jeunes, remplissent les fonctions de secrétaires. Le seul acte important est alors le discours du doyen d'âge.

. Bureau définitif : après le discours du doyen d'âge il est procédé à l'élection du Président. L'article 32 de la Constitution précise :

" Le Président est élu après chaque renouvellement partiel "

Ce vote a lieu au scrutin secret à la tribune.

- à la séance suivante, sont désignés les autres membres du bureau définitif soit : quatre vice-présidents, trois questeurs, tous élus, comme le Président, jusqu'au prochain renouvellement triennal. Les vice-présidents et les questeurs sont désignés au scrutin secret par bulletins pluri-nominaux et par scrutins séparés.

- enfin huit secrétaires sont désignés pour un an. Ils sont choisis à la représentation proportionnelle des groupes compte tenu des postes déjà obtenus par ceux-ci dans le bureau.

Le Président joue un rôle prépondérant :

- Il est le directeur des débats et ses pouvoirs à cet égard sont restés ce qu'ils étaient sous la IV^{ème} République.

- Il fixe l'ordre dans lequel les sénateurs, inscrits pour intervenir, prendront la parole.

- Il a qualité pour décider la clôture de la discussion lorsque deux orateurs d'opinions opposées sont déjà intervenus (*).

Le règlement édicte encore (**):

" Si les circonstances l'exigent, le Président peut annoncer qu'il va suspendre la séance. Si le calme ne se rétablit pas, il suspend la séance; lorsque la séance est reprise, et si les circonstances l'exigent à nouveau, le Président lève la séance ".

Ces quelques exemples des pouvoirs présidentiels montrent que l'exercice du droit de parole des sénateurs dépend, dans une large mesure, de l'appréciation du Président.

- Il est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure du Sénat (***)

- Il est le chef des services administratifs de l'assemblée.

Mais en outre, la Constitution lui reconnaît d'importants pouvoirs :

- Il remplace le Président de la République dans les conditions prévues à l'article 7 de la Constitution qui édicte :

" ... En cas de vacance de la Présidence de la République, pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil Constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement ... "

(*) art. 38 al. 1 du règlement

(**) art. 40 al. 2 du règlement

(***) cf. art. 3 ord. 58-1100

Notons que dans la Constitution de 1946, l'intérim des fonctions du Président de la République, était assuré par le Président de l'Assemblée nationale qui s'est vu retirer cette compétence politique importante (*)

- Au même titre et dans les mêmes conditions que le Président de l'Assemblée nationale, il a le droit de saisir le Conseil Constitutionnel soit pour lui soumettre une loi ou un traité qu'il estime contraire à la Constitution, soit pour lui demander d'arbitrer le conflit qui l'oppose au Gouvernement à propos du domaine de la loi (**)

- Enfin, le Président du Sénat doit être consulté avant la dissolution de l'Assemblée nationale (***) ou la mise en oeuvre des pouvoirs exceptionnels prévus par l'art. 16 (****)

b - Les groupes.

Le chapitre 2 du règlement leur est consacré.

L'article 6 du règlement édicte :

" Est interdite la constitution, au sein du Sénat, de groupes tendant à défendre des intérêts particuliers, locaux ou professionnels ".

Sous la IIIème République en effet, il existait de nombreux organismes qui, sous le nom de "groupe de défense", réunissaient les parlementaires pour la défense d'intérêts particuliers. Résultant de pressions extérieures, ces groupes compromettaient le libre exercice du mandat parlementaire. Interdits sous la IVème République, ils se reconstituèrent souvent sous le couvert de groupes d'études.

Aussi, comme l'article 6 ci-dessus le précise, le règlement actuel renouvelle la prohibition en l'étendant à tous les groupes qui impliquent l'aliénation de l'indépendance de leurs membres par l'acceptation d'un mandat impératif.

Donc, contrairement à ce qui se passe aux Etats-Unis, les groupes de pression ne sont pas reconnus en France, comme ayant un droit officiel d'action directe au Parlement.

Il va sans dire toutefois qu'échappent à la condamnation les groupes constitués pour l'étude d'un problème déterminé, entre parlementaires d'opinions différentes et en dehors de toute ingérence extérieure.

Cela dit, les sénateurs, tout comme les députés, peuvent s'organiser en groupes formés par la réunion de parlementaires professant les mêmes opinions politiques (****), de telle sorte qu'ils constituent approximativement la représentation des partis sur le plan parlementaire - approximativement seulement, car si le groupe communiste ou le groupe socialiste sont étroitement liés à leurs partis respectifs, au centre et à droite le rattachement est beaucoup plus ténu : en effet des parlementaires élus sous des étiquettes différentes se rassemblent souvent dans un groupe unique.

(*) cf. J. Souveyrol " Le Président de l'Assemblée Nationale " R.D.P. 1956 p. 526 et suivantes.

(**) cf. art. 41-54 et 61 de la Constitution du 4 Octobre 1958.

(***) cf. art. 12 de la Constitution du 4 Octobre 1958.

(****) cf. art. 16 de la Constitution du 4 Octobre 1958.

(*****) cf. Jean Waline, Les groupes parlementaires en France. Revue du Droit Public. 1961, p. 1170-1237.

C'est qu'en effet, la formation des groupes n'est pas libre : pour éviter leur prolifération, le règlement (*) exige qu'ils comptent au moins onze membres (30 à l'Assemblée nationale). Aussi les formations n'atteignant pas ce chiffre s'apparentent-elles ou se rattachent-elles à un groupe de leur choix, pour y parvenir. Les sénateurs non inscrits ont la même possibilité : ils peuvent ainsi bénéficier des prérogatives accordées aux groupes, notamment la désignation des membres des commissions.

Précisons enfin que, s'il est interdit de faire partie de plusieurs groupes, il est par contre permis de n'être inscrit à aucun.

c - Les commissions.

Le chapitre III du règlement leur est consacré.

Depuis 1902, date à laquelle les commissions sont devenues une institution permanente, leur importance politique n'a cessé de s'accroître. En effet, si les commissions, dans leur signification originelle, constituent des instruments du travail et du contrôle parlementaire (**), elles peuvent - et elles n'ont pas manqué de le faire - dresser de sérieux obstacles à l'action gouvernementale. En effet, les pouvoirs des commissions ne cessent de se développer, à cause de l'accroissement du travail législatif des assemblées. En théorie, organes de préparation et de consultation, elles tendent pratiquement à recevoir des pouvoirs de décision. Dans les dernières années de la IVème République, on pouvait noter une évolution très nette vers le système de l'article 72 de la Constitution italienne de 1947, qui reconnaît aux commissions un certain pouvoir législatif. En Italie, les commissions permanentes des assemblées (composées à la proportionnelle) peuvent adopter un projet de loi, sans débat en séance de la chambre, à moins que le gouvernement, un dixième des députés ou un cinquième des membres de la commission ne réclament un tel débat. Aussi le régime actuel tend-il à les ramener à un rôle plus précisément technique.

A cet effet, l'article 43 de la Constitution et l'ordonnance du 17 Novembre 1958, art. 6 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (***) modifient très sensiblement les règles anciennes relatives aux commissions. Sans doute demeurent-elles les organes essentiels du travail parlementaire puisque l'article 43 de la Constitution maintient la règle selon laquelle les assemblées ne délibèrent que sur les questions qui ont déjà été étudiées en commission. Mais leur organisation et leur compétence sont modifiées par rapport au système en vigueur sous la IVème République.

D'une part le nombre des commissions est réduit -

Il y a désormais quatre catégories de commissions :

- les commissions permanentes auxquelles sont, en principe, envoyés tous les projets et propositions de loi. L'art. 43 alinéa 2 de la Constitution limite expressément leur nombre à 6.

(*) art. 5 al. 4 du règlement.

(**) cf. M. Duverger "Le régime politique français" p. 612.

(***) cf. Journal Officiel 18 Novembre p. 10.335.

Cette réduction considérable du nombre des commissions par rapport à la IIIème et à la IVème République est importante, car elle implique que les commissions, étant moins spécialisées, ne peuvent plus, comme elles avaient coutume de le faire dans le passé, "doubler" un département ministériel sur lequel elles exercent un contrôle trop souvent excessif.

Cette "concentration" des commissions a porté un coup à leur puissance. Si la mesure a été certes moins vivement ressentie au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, elle n'en modifie pas moins sensiblement le régime antérieur. Le Conseil de la République comptait en effet 19 commissions générales de 30 membres auxquelles s'ajoutaient encore des sous-commissions aujourd'hui prohibées (*) (**).

Les commissaires doivent assister aux séances des commissions permanentes. " En cas de trois absences consécutives non justifiées d'un commissaire dans une commission permanente, le bureau de la commission en informe le Président du Sénat qui constate la démission de ce commissaire, lequel ne peut être remplacé en cours d'année et dont l'indemnité de fonction est réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire d'octobre ". (***)

Les commissions permanentes se réunissent même en dehors des sessions. Cette solution paraît d'autant plus logique que les sessions sont plus brèves que dans le passé.

Le règlement du Sénat prévoit donc, chaque année, au début de la session d'octobre, la nomination en séance publique des six commissions permanentes :

- la commission des affaires culturelles (51 membres)
- la commission des affaires économiques et du plan (80 membres)
- la commission des affaires étrangères de la Défense nationale et des forces armées (51 membres)
- la commission des finances du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (35 membres)
- la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (35 membres).

Ces commissions sont élues par le Sénat à la proportionnelle des groupes, les groupes pouvant d'ailleurs "échanger" entre eux les sièges des commissions, chaque sénateur ne pouvant pas être membre de plus de deux commissions :

- En dehors des commissions permanentes, l'ordonnance 58-1100 stipule que peuvent être éventuellement créées des "commissions d'enquête" ou des "commissions de contrôle" dont elle détermine avec rigueur le rôle et la durée. Elles doivent être élues au scrutin majoritaire.

Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées. Il ne peut être question de créer des commissions d'en-

(*) cf. à ce propos l'argumentation dirigée contre l'amendement Bossus J. O. Débats Sénat 1956-1959 p. 42

(**) Sur l'échec relatif de la réforme des commissions, consulter Nicolas Denis, L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958. Revue française de Science politique. 1960. p. 899 et suivantes, en particulier p. 904-905.

(***) art. 15, alinéa 3 du règlement.

quête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création (ord. 17.11.58 art. 6 alinéa 2).

Les commissions de contrôle sont formées pour examiner la gestion administrative financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales en vue d'informer l'assemblée qui les a créées du résultat de leur examen (ord. 17.11.58, art. 6 alinéa 3).

La publication du rapport des commissions d'enquête ou de contrôle ne peut être décidée que par un vote spécial de l'assemblée.

- Enfin l'article 43 de la Constitution, alinéa 1 précise que le Sénat peut toujours nommer des commissions particulières pour examiner telle ou telle question (*) : ce sont les "commissions spéciales" qui sont nommées en assemblée plénière au scrutin plurinominal. Ainsi, les commissions permanentes peuvent être dépossédées de leur compétence au profit d'un organe ad hoc. La liste des candidats est établie par les Présidents des commissions permanentes convoqués et réunis à cet effet par le Président du Sénat (**). Ces commissions spéciales ne peuvent compter plus de vingt-quatre membres (***)).

Le Sénat peut décider le renvoi d'un texte à une commission spéciale sur proposition de son Président, ou en cas de déclaration d'incompétence d'une commission permanente ou de conflit de compétence entre commissions permanentes.

Ces commissions sont dissoutes lors de la promulgation des textes pour l'examen desquels elles ont été constituées.

d - Le déroulement des séances.

Le chapitre VI du règlement lui est consacré. En effet, si les assemblées - et le Sénat en particulier - voient leurs sessions strictement limitées par la Constitution - la première session ayant lieu du 2 Octobre au 22 Décembre, la deuxième du 2 Avril au 1er Juillet (****) - elles organisent, par contre, librement leurs séances sous réserve des dispositions de l'article 48 de la Constitution dont nous analyserons plus loin le contenu.

La séance est publique, encore que le nombre de places de la tribune réservée aux assistants rende cette publicité très restreinte. D'autres tribunes reçoivent les personnes munies d'une carte qui leur est remise par un parlementaire. La véritable publicité est assurée par les comptes rendus de presse. Un de ces comptes rendus est officiel : c'est la sténographie de la séance publiée au Journal Officiel. Les autres émanent des rédacteurs des journaux qui suivent les séances. Il existe enfin un compte rendu analytique qui présente, sur la sténographie de l'Officiel, l'avantage de n'être pas retouché. Son service est réservé aux Sénateurs et à certains privilégiés.

(*) cf. art. 43, al. 1 " Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet".

(**) cf. art. 10, al. 2 du règlement.

(***) cf. art. 10, al. 4 du règlement.

(****) cf. art. 28 de la Constitution modifié par la loi constitutionnelle du 30 Décembre 1963.

Sur ces bases, le Sénat se réunit en séance publique (*) (pendant les sessions) les mardi, jeudi et éventuellement vendredi de chaque semaine. Il peut le cas échéant décider de tenir des séances supplémentaires à la demande de son Président, du Gouvernement, de la Commission intéressée, de la Conférence des Présidents ou de trente membres dont la présence doit être constituée par appel nominal (**).

La séance du mardi est consacrée en priorité à l'examen des questions orales.

e - L'ordre du jour.

Selon la formule consacrée du règlement (***):

" Le Sénat est toujours en nombre pour délibérer et pour régler son ordre du jour ".

Sous les régimes précédents, la fixation de l'ordre du jour constituait l'un des éléments fondamentaux de la souveraineté parlementaire et un moyen d'écarter l'examen de certains textes auxquels le gouvernement accordait une importance, à moins que ce dernier n'acceptât d'engager son existence sur "l'ordre du jour" (ce qu'il ne pouvait faire qu'à l'Assemblée nationale). Dans le texte de 1958, la tendance est radicalement renversée puisque l'article 48 de la Constitution édicte :

" L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui ".

Les propositions complémentaires qui sont soumises au Sénat à la suite de l'ordre du jour prioritaire sont arrêtées par la "conférence des Présidents" qui réunit le Président et les vice-présidents du Sénat, les présidents des commissions permanentes, des commissions spéciales intéressées et les présidents de groupes (****). Notons que le gouvernement est avisé par le Président du jour et de l'heure de la conférence : il peut y être représenté (*****).

Des modifications de l'ordre du jour peuvent toutefois intervenir dans les conditions suivantes :

- . par une demande d'inscription prioritaire, en application de l'article 48 de la Constitution, le gouvernement peut modifier l'ordre du jour adopté par le Sénat (****).
- . en ce qui concerne les autres affaires, un vote émis par le Sénat sur l'initiative d'une commission ou de trente sénateurs (*****), dont la présence doit être constatée par appel nominal, peut également modifier l'ordre du jour.
- . enfin, sous réserve que l'examen en séance publique des projets ou propositions inscrits par priorité soit terminé, l'ordre du jour peut être modifié par une

(*) cf. art. 33 Constitution du 4 octobre 1958.

(**) cf. art. 32 al. 1. 2. 3. du règlement

(***) cf. art. 33 al. 1 du règlement

(****) cf. art. 29 al. 1 du règlement

(*****) cf. art. 29 al. 2 du règlement

(*****) cf. art. 29 al. 5 du règlement

(*****) cf. art. 29 al. 5 du règlement

demande de discussion immédiate (*).

Le débat consiste dans la discussion des questions inscrites à l'ordre du jour; il est marqué par les interventions des sénateurs, que ceux-ci s'adressent à l'assemblée de la tribune ou de leur place.

En principe, les Sénateurs ne peuvent prendre la parole sans l'avoir sollicitée du Président et obtenue. S'il s'agit d'un rappel au règlement, la parole doit alors être accordée sur-le-champ, sinon elle est accordée au tour d'inscription.

f - Les modes de votation.

Le chapitre 9 du règlement leur est consacré.

Le débat se termine par le vote qui exprime la décision du Sénat. Le vote ne peut avoir lieu que si le quorum est atteint. En effet si, aux termes de l'article 33 du règlement, "le Sénat est toujours en nombre pour délibérer et régler son ordre du jour", la présence dans l'enceinte du Luxembourg de la majorité absolue du nombre de membres composant le Sénat est, par contre, nécessaire pour la validité des votes (**). Si le quorum requis n'est pas atteint, le vote est reporté à l'ordre du jour de la séance suivante, laquelle ne peut être tenue moins d'une heure après. Le vote est alors valable, quel que soit le nombre des votants (***).

A vrai dire, cette règle est beaucoup moins sévère qu'il n'y paraît.

- D'une part pour qu'un vote soit valide, il faut que la majorité absolue des membres du Sénat soit présente dans l'enceinte et non dans la salle du Palais. Il résulte de la pratique que cette majorité, appelée souvent "majorité constitutionnelle" doit être calculée d'après le nombre des sénateurs en fonction, sénateurs en congé ou incarcérés compris, mais les sièges vacants étant exclus.

- D'autre part, le vote est valable, quel que soit le nombre des votants, si, avant l'ouverture du scrutin, le Bureau n'a pas été appelé à constater le nombre des présents ou si, ayant été appelé à faire ou ayant fait cette constatation, il a déclaré que le Sénat était en nombre pour voter (****).

Les votes sont émis à la majorité absolue des suffrages exprimés (***). La règle souffre toutefois une exception : lorsque le Sénat procède par scrutin à des nominations personnelles en séance plénière, la majorité relative suffit au 3ème tour (sauf pour les nominations à la Haute Cour où la majorité absolue est toujours requise), si la majorité absolue n'a pu se dégager au premier ou au deuxième tour de scrutin. Précisons que ces dispositions s'appliquent également aux nominations personnelles auxquelles il est procédé en commission (****).

Quelles sont les différentes sortes de vote ?

(*) art. 30 du règlement
(**) art. 51 al. 1 du règlement
(***) art. 51 al. 3 du règlement
(****) art. 51 al. 2 du règlement
(****) art. 52 al. 1 du règlement
(****) art. 52 al. 2, 3, et 4 du règlement

Le règlement dispose (*) :

" Le Sénat vote à main levée, par assis et levé, par division des votants, sans pointage ou au scrutin public".

Ces formes de vote ont un caractère public, à la différence des votes visant aux nominations personnelles qui se déroulent à bulletins secrets.

- Le vote à main levée, le vote par assis et levé.

. Le vote à main levée est très simple : en toutes matières, à l'exception des nominations personnelles - il est de droit chaque fois que le scrutin public n'est pas réclamé. Il présente l'avantage d'être simple, rapide et de ne laisser aucune trace. En contrepartie, il est affecté d'un gros inconvénient : il peut être enlevé par surprise, au hasard des présences.

. Le vote par assis et levé succède au précédent, en cas de désaccord entre les secrétaires sur le résultat du vote. Ce processus, à la vérité, n'est pas toujours très sûr en présence d'une assemblée très nombreuse ... C'est ainsi qu'à Versailles, lors des élections qui ont porté M. René Coty à la Présidence de la République, il y eut un vote par assis et levé très douteux.

- Le vote par division des votants sans pointage ou "saut de mouton".

Cette technique s'inspire de l'une de celles en vigueur à la Chambre des Communes britannique. Les sénateurs, désirant voter pour, sortent de l'hémicycle par le couloir de droite et ceux qui votent contre par le couloir de gauche. A chaque issue, se trouvent deux secrétaires qui procèdent au dénombrement des votants. Demeurent à leur place les sénateurs désirant s'abstenir. Ce système entraîne un gain de temps appréciable, par rapport à l'ancien scrutin public.

- Le vote par division des votants au scrutin public rappelle le précédent avec cette différence que tout sénateur doit remettre un bulletin de vote à l'un des secrétaires :

. le bulletin est blanc en cas de vote "pour"

. le bulletin est bleu en cas de vote "contre".

Même les sénateurs qui désirent s'abstenir doivent remettre un bulletin rouge au secrétaire placé au centre de l'hémicycle.

Aux termes du règlement (**):

" Il est procédé de droit au scrutin public, lors des votes sur l'ensemble :

1) des lois de finances

2) des lois organiques

3) des projets ou propositions de révision de la Constitution

4) des propositions visées à l'article II de la Constitution

5) des projets de ratification des traités visés à l'article 53 de la Constitution, exception faite pour les traités de commerce, les conventions internationales du travail et celles relatives aux accords réciproques en matière de fiscalité".

De plus la Constitution, dans son article 68, exige également le vote au scrutin public, pour la mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de Justice.

(*) art. 53 du règlement.

(**) art. 59 du règlement.

En dehors de ces différentes hypothèses où il y a obligation de procéder à un vote au scrutin public, celui-ci ne peut être demandé que par le gouvernement, le Président, un ou plusieurs Présidents de groupes réunissant au moins 30 membres ou apparentés ou rattachés, la commission saisie au fond, ou par 30 sénateurs dont la présence doit être constatée par appel nominal (*).

Il faut ici souligner l'abus qui a été fait sous les précédentes Républiques de cette dernière possibilité. En effet, dans le but de mettre dans l'embarras les sénateurs de la majorité, l'opposition réclamait volontiers par l'intermédiaire de 30 des siens, ce mode de scrutin particulièrement ostensible, sur des propositions de résolution à caractère très souvent démagogique et notamment sur les problèmes des anciens combattants ou des bouilleurs de cru. De peur d'être taxés d'adversaires des anciens combattants ou du monde paysan, nombre de sénateurs de la majorité se ralliaient à la proposition démagogique.

A cet égard, il faut souligner la portée de la décision du Conseil Constitutionnel déclarant non conformes à la Constitution les articles du règlement du Sénat relatifs aux propositions de résolution. Cela revient à le priver des plaisirs malsains dont il vient d'être question.

Notons que le vote au scrutin public a d'autant plus d'importance au Sénat que ce dernier, plus conservateur que l'assemblée nationale, n'envisage pas l'adoption du vote électrique - le coût en étant très élevé et l'amélioration apportée très discutable aux yeux de certains (**).

g - La discipline.

Le chapitre XV du règlement lui est consacré.

L'indépendance et le pouvoir d'auto-organisation du Sénat se traduit, entre autres, par le pouvoir disciplinaire qu'il est seul habilité à exercer sur ses membres. Ce pouvoir trouve sa manifestation dans les sanctions dont peuvent faire l'objet les sénateurs pour violation du règlement.

Aux termes du règlement " les peines disciplinaires applicables aux membres du Sénat sont :

- . le rappel à l'ordre
- . le rappel à l'ordre avec inscription au procès verbal
- . la censure
- . la censure avec exclusion temporaire " (***)

Cette dernière peine entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux du Sénat et de paraître dans le Palais du Sénat jusqu'à l'expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la mesure a été prononcée. En cas de refus de l'intéressé ou d'application de cette peine pour la deuxième fois à un Sénateur, l'exclusion est portée à trente jours (****).

(*) cf. art. 60 du règlement.

(**) Dans le système du vote électrique, chaque Parlementaire a devant lui deux ou trois boutons : oui-non-abstention. Ils sont enfermés dans un coffret qui est dans le plumier de l'intéressé - plumier qu'il peut fermer à clé. Lorsque la pression est exercée sur l'un des boutons, une lampe s'allume sur le plan de l'assemblée. En même temps, le chiffre des votes apparaît au-dessus du Président - dénombrant ainsi les oui, les non et les abstentions.

(***) cf. art. 82 du règlement.

(****) cf. art. 85, alinéa 2 et 3 du règlement.

B - La liberté surveillée : le contrôle exercé sur le règlement par le Conseil Constitutionnel.

Le Conseil Constitutionnel a été saisi du règlement du Sénat, conformément à l'article 61 de la Constitution, le 10 Juin 1959, par lettre du Président Monnerville.

Bien que publié seulement au Journal Officiel du 3 Juillet, la teneur de la "décision" du Conseil Constitutionnel est connue depuis plusieurs jours déjà : en déclarant non conformes à la Constitution, treize articles du règlement de l'assemblée et quinze articles de celui du Sénat - en particulier ceux qui ont trait aux propositions de résolution - le Conseil Constitutionnel a adopté la thèse restrictive que défendait avec tant de passion M. Michel Debré.

Prises dans des délais aussi brefs - la Constitution lui accorde un délai d'un mois ou huit jours s'il y a urgence - ces décisions avaient été en fait très largement préparées par les longues controverses entre le gouvernement et les assemblées (*). Il faut noter que les travaux préparatoires de la Constitution étaient à la disposition du Conseil Constitutionnel (**).

Quoi qu'il en soit, la décision du Conseil Constitutionnel lorsqu'elle est officiellement portée à la connaissance des sénateurs provoque d'amères remarques aussi bien de la part de M. Courrière, leader des sénateurs socialistes, que de M. Raymond Bonnefous, sénateur indépendant de l'Aveyron, président de la Commission des Lois. L'amertume est d'autant plus vive que nombre de sénateurs voyaient dans les propositions de résolution avec débats le moyen utile de pallier à l'absence de la motion de censure au Sénat. La plupart des opposants soulignent que le Conseil Constitutionnel est un organisme nommé et que la procédure suivie est anormale.

En effet, il est apparu en cette circonstance que tout organe chargé du contrôle de constitutionnalité se trouve en face de problèmes que la confrontation pure et simple des textes ne suffit pas à résoudre : il faut rechercher l'esprit de la Constitution et cet esprit est bien souvent difficile à dégager, tant et si bien que le juge ne trouve finalement d'autre esprit que ses propres opinions sur les institutions ou celles mêmes de ceux qui ont forgé la Constitution ... La chose s'avère alors délicate lorsque ceux-ci se trouvent occuper les principaux portefeuilles gouvernementaux.

Effectivement, sur les points où la confrontation des textes n'apportait pas de solution, le Conseil Constitutionnel s'est rallié aux thèses développées par le Premier Ministre. Il faut admettre que les solutions retenues par le Conseil Constitutionnel sont, dans leur ensemble, conformes à l'esprit de la Constitution. Soucieux qu'il était de réagir contre une souveraineté parlementaire envahissante, le Conseil Constitutionnel devait tout naturellement censurer les dispositions tendant à accroître les pouvoirs juridiques ou politiques du Sénat.

Quels sont les grands traits de la décision du Conseil Constitutionnel ?

a - Dans une première partie, la plus importante, le Conseil déclare non confor-

(*) cf. J.O. Débats Assemblée Nationale p.353 et s. J.O. Débats Sénat 1959 p.146 .

(**) cf. réponse du Premier Ministre. J.O. Débats Sénat 1959, p.353.

mes à la Constitution les articles 18-2, 24-1 et 4, 26 28-1, 30-5, 42-1 et 6 c relatifs aux propositions de résolution :

On relève dans les considérants de la décision, la très faible place donnée aux arguments de textes par rapport à celle donnée aux arguments tirés de l'esprit de la Constitution. Le Conseil Constitutionnel déclare notamment :

" Il résulte de ce qui précède que les articles de règlement du Sénat ci-dessus mentionnés, relatifs à la procédure législative et au contrôle parlementaire, ne peuvent, sans atteinte à la Constitution, assigner aux propositions de résolution un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive du Sénat, c'est-à-dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de cette Assemblée auxquelles il conviendrait éventuellement d'ajouter les seuls cas expressément prévus par des textes constitutionnels... "

Or, poursuit le Conseil, les propositions de résolution, telles qu'elles sont entendues dans les articles censurés, violeraient l'esprit de la Constitution car elles équivaldraient à une triple extension des pouvoirs des sénateurs.

- extension des moyens de contrôle politique
- extension du droit d'initiative en matière législative
- extension du droit d'initiative en matière financière.

b - Dans une seconde partie de sa décision, le Conseil Constitutionnel déclare également et entre autres non conformes les articles : 33-4, 33-8 et 79-4.

. l'article 33-4 précisait :

" Le procès-verbal de la dernière séance d'une session est soumis à l'approbation du Sénat avant que cette séance soit levée ".

Le Conseil déclare cet article non conforme aux motifs qu'il permettrait de prolonger la session au delà des limites de durée fixées pour les sessions par les articles 29 et 30 de la Constitution. Cette mesure fut dictée, sans aucun doute par le souvenir d'un tel incident dont l'Assemblée nationale fut le théâtre le 30 Janvier 1959 : ayant obtenu la parole sur le "procès-verbal" M. Moatti convia en fait l'assemblée à un vote entraînant prise de position politique sur le problème algérien. C'est le retour de tels incidents que l'on a donc voulu éviter.

. l'article 33-8 édictait :

" En cas de rejet du procès-verbal, sa discussion est inscrite en tête de l'ordre du jour de la séance suivante ".

On avait ainsi reproduit l'ancien règlement du Conseil de la République, sans tenir compte des nouvelles exigences constitutionnelles. Aussi le Conseil repousse également cet article par le motif qu'en cas de rejet d'un procès-verbal, l'inscription de sa discussion en tête de l'ordre du jour de la séance suivante pourrait faire échec à l'application des dispositions de l'article 48 alinéa 1er de la Constitution, qui donne priorité à l'ordre du jour fixé par le gouvernement.

. l'article 79-4 relatif à la publication des pétitions transmises aux ministres par la commission compétente du Sénat précisait :

" Dans le mois de cette publication, les ministres doivent faire connaître la suite qu'ils ont donnée aux pétitions qui leur ont été renvoyées ".

Le Conseil déclare ce texte également non conforme aux motifs que de telles dispositions prévoient des délais qu'il n'appartient pas au règlement du Sénat d'imposer aux ministres pour faire connaître la suite donnée aux pétitions qui leur ont été transmises.

Ce contrôle du Conseil Constitutionnel n'a pas été sans soulever les protestations de nombreuses personnalités politiques. Mais, si désagréable que soit ce droit de regard dans un pays habitué jusqu'ici à la souveraineté parlementaire absolue, il faut admettre qu'il est nécessaire, dans la logique de la Constitution de 1958 - si l'on tient à ce que cette dernière demeure la Charte incontestée des institutions.

II - Le Sénat, égal de l'Assemblée nationale par ses pouvoirs d'information, de nomination, d'autorisation, et de saisine à fin de référendum.

A - Pouvoirs d'information.

Dans les mêmes conditions que les députés, les Sénateurs peuvent poser des questions aux membres du gouvernement. Comme leur nom l'indique, elles servent à interroger les ministres soit sur l'attitude de leur département à propos d'un problème déterminé, soit même sur l'orientation, qu'ils ont donnée ou qu'ils entendent imprimer à une affaire de politique générale.

La question peut être écrite ou orale.

- Lorsqu'elle est écrite, la question est mentionnée à la suite du compte rendu des débats. La réponse est insérée au Journal Officiel.

- Lorsqu'elle est orale, la question est posée en séance après que le gouvernement ait été informé de son texte par le Président de l'Assemblée (*).

. S'il s'agit d'une question orale sans débat, le ministre compétent répond; l'auteur de la question a droit de prendre ensuite la parole pendant cinq minutes en "limitant strictement ses explications au cadre fixé par le texte de sa question" (**), et aucune autre intervention n'est autorisée. Sous la IIIème et la IVème République, la question orale était assez peu utilisée, les parlementaires préférant recourir à l'interpellation qui est un procédé beaucoup plus efficace. Pour revaloriser les questions et compenser, par elles, la disparition de la procédure d'interpellation, la Constitution de 1958 décide (***) qu'une séance par semaine est réservée aux questions : le règlement du Sénat (****) édicte : " La séance du mardi est réservée par priorité aux questions orales ".

On notera qu'en réservant par priorité une séance par semaine aux questions orales, la Constitution établit le seul cas où l'assistance des membres du gouvernement aux séances du Parlement est obligatoire.

(*) cf. art. 69 alinéa 1 du règlement
(**) cf. art. 71 alinéa 1 et 2 du règlement
(***) cf. art. 48 de la Constitution, alinéa 2
(****) cf. art. 70 alinéa 1 du règlement.

. S'il s'agit d'une question orale avec débat, plusieurs orateurs - à la différence de la question orale sans débat et à la condition de s'être fait inscrire - peuvent participer à la discussion. Aux termes du règlement (*) "l'auteur d'une question orale avec débat dispose de trente minutes pour développer sa question. Les orateurs inscrits disposent d'un temps de parole de vingt minutes".

Tout sénateur qui désire poser au gouvernement une question orale suivie de débat en remet le texte accompagné d'une demande de débat au Président du Sénat. Ce dernier informe immédiatement le gouvernement de cette demande (**).

Les questions orales avec débat s'apparentent, on le voit, à l'interpellation. Aussi comprend-on que les sénateurs, pour tourner l'impossibilité qui leur est faite de mettre en jeu la responsabilité ministérielle, aient imaginé, lors de la rédaction de leur règlement, de faire sanctionner par un vote - sous la forme d'une proposition de résolution - le débat suivant la question orale. A ce souci répondait l'article 76 du règlement déclaré, on le sait, non conforme à la Constitution par le Conseil Constitutionnel.

Certes, il est loisible de regretter que les discussions d'une assemblée politique puissent demeurer sans solution. Mais il faut bien considérer, d'autre part, qu'admettre le vote, c'eût été risquer de compromettre la stabilité ministérielle recherchée par la Constitution.

B - Pouvoirs de nomination.

- Aux termes de l'article 76 bis du règlement, Assemblée nationale et Sénat participent sur un pied d'égalité à l'élection des membres représentant la République au sein du défunt Sénat de la Communauté. En effet, l'ordonnance 58-1257 disposait que les représentants du Parlement de la République étaient choisis par moitié au sein de chacune des deux assemblées. Le Sénat a donc désigné 93 sénateurs de la Communauté. Dans la Constitution de 1946 le Conseil de la République ne désignait que 25 conseillers à l'assemblée de l'Union française tandis que l'assemblée nationale en désignait 50.

- Aux termes de l'article 76 ter du règlement :

" Le Sénat élit douze juges titulaires et six juges suppléants de la Haute Cour de Justice dans le mois de la première séance qui suit son renouvellement total et ultérieurement chaque renouvellement partiel ... A chaque tour de scrutin sont élus, dans l'ordre des suffrages, les candidats ayant obtenu un nombre de voix au moins égal à la majorité absolue des membres composant le Sénat ".

C'est la Cour qui désigne son Président et ses vice-Présidents.

Ici encore Assemblée nationale et Sénat participent, sur un pied d'égalité à l'élection - l'égalité étant expressement prévue par l'ordonnance 59-1 de Janvier 1959. Sous la IVème République, par contre, la totalité des juges - soit 30 juges titulaires et 30 suppléants - était élue par la seule Assemblée nationale (***) .

(*) cf. art. 75 alinéa 1 du règlement

(**) cf. art. 72 du règlement

(***) cf. loi du 27 Octobre 1946.

- Aux termes de l'article 12 du règlement :

" Le nombre des représentants de chaque assemblée dans les commissions mixtes paritaires prévues par le 2^{ème} alinéa de l'article 45 de la Constitution est fixé à sept ... Dans les mêmes conditions, sont désignés sept suppléants " ...

Ainsi, il y a également égalité en ce qui concerne les "nominations à la commission mixte paritaire".

C - Pouvoirs d'autorisation.

Il faut ici citer la mise en accusation devant la Haute Cour de Justice. Elle est décidée par un vote identique des deux chambres statuant au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant (*). L'accusation peut viser le Président de la République pour haute trahison, les ministres pour les actes accomplis dans l'exercice de leur fonction, les complices éventuels en cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

Ainsi, en exigeant un vote identique des deux assemblées, la Constitution place Assemblée nationale et Sénat dans une stricte égalité.

D - Pouvoir de saisine à fin de référendum.

Les deux assemblées peuvent adresser au Président de la République une proposition conjointe visant à soumettre au référendum

" tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ".

Le référendum est donc subordonné à une demande conjointe de l'une et l'autre et non de l'une ou l'autre chambre (**). Reste à savoir si, cette condition réalisée, le Président de la République est tenu ou peut se dérober ?...

III - Le Sénat égal de l'assemblée nationale dans la procédure de révision des institutions de la République.

En exergue il est utile de rappeler la distinction célèbre faite notamment par M. Marcel Prélôt entre le "pouvoir constituant originaire" et le "pouvoir constituant dérivé" (***).

La distinction des pouvoirs constituants originaux et dérivés.

Les constitutions écrites procèdent d'un pouvoir suprême placé au-dessus des autres pouvoirs. Ce pouvoir dénommé constituant, fixe les règles suivant lesquelles sont établis et agissent les pouvoirs dits constitués. Il revêt deux aspects :

. le pouvoir constituant, qui dote d'une constitution un pays qui n'en a pas ou

(*) cf. art. 68 de la Constitution et ordonnance 59-1 du 2 Janvier 1959 art.18.

(**) cf. art.11 de la Constitution et Articles 66 A et suivants du règlement.

(***) cf. Institutions politiques et droit Constitutionnel par Marcel Prélôt 1963, p.198, n° 113.

qui n'en a plus, pose des règles non vraiment initiales mais cependant assez nouvelles pour qu'on y voie l'origine de l'Etat ou du régime. On l'appelle, en conséquence, "pouvoir constituant originaire".

. le pouvoir constituant qui modifie une constitution déjà en vigueur, selon les règles posées par celle-ci. Il dérive ainsi de cette dernière qui le prévoit et l'organise. On l'appelle, par suite, "pouvoir constituant dérivé" ou parfois "pouvoir constituant institué" (R. Bonnard).

Nous traitons évidemment ici du "pouvoir constituant dérivé".

L'article 89 de la Constitution édicte :

" L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement. Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois-cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision. "

Ainsi l'article 89 institue deux procédures de révision : l'une se termine par un référendum et l'autre par un vote des assemblées réunies en congrès statuant à la majorité des trois-cinquièmes des suffrages exprimés.

Le trait essentiel du mécanisme de révision constitutionnelle c'est le rôle important que l'article 89 de la Constitution confère au Sénat : la seconde chambre possède à cet égard des prérogatives plus grandes, non seulement que sous le régime de 1946, mais même que sous le régime de 1875.

A - Procédure normale : le vote identique des deux assemblées suivi de référendum.

Les pouvoirs de l'Assemblée nationale et du Sénat sont très rigoureusement égaux, tant au stade de l'initiative que du vote.

Dans cette procédure de droit commun, l'opposition du Sénat peut bloquer tout le mécanisme de révision.

Cette procédure comporte trois phases :

a - L'initiative -

Elle appartient à la fois aux membres du Parlement et au Président de la République sur proposition du Premier Ministre. Les propositions d'origine parlementaire peuvent émaner aussi bien d'un sénateur que d'un député : elles ne sont soumises à aucune formalité spéciale.

b - Le vote de la révision par les assemblées -

Il n'existe aucune priorité pour l'une des deux chambres : en première lecture, le projet peut être voté par l'une ou l'autre. Mais surtout, le Gouvernement ne dispose ici d'aucun moyen de faire pression sur le Sénat : la procédure de la commission mixte et de la décision finale de l'Assemblée nationale n'existe pas. Quant à la révision constitutionnelle, elle doit être votée par chacune des deux chambres en termes identiques. Elles sont donc sur un strict pied d'égalité.

Le Sénat peut bloquer définitivement tout projet de révision soit en votant contre, soit plus simplement en "l'enterrant" sans l'examiner.

Ainsi, la seconde chambre a un pouvoir beaucoup plus grand que dans la Constitution de 1946 où le dernier mot appartenait à l'Assemblée nationale. Mais ce pouvoir, en pratique est également plus grand que dans la Constitution de 1875. Sous la III^{ème} République, en effet, la révision était votée par les deux chambres réunies. Or, les députés étaient à peu près deux fois plus nombreux que les sénateurs : de la sorte, la chambre des Députés pesait deux fois plus lourd que le Sénat à l'intérieur de la réunion commune. Sous la V^{ème} République les deux chambres siègent au contraire séparément ... Certes, il est vrai que, sous la III^{ème} République l'initiative de la révision devait être d'abord décidée par les deux assemblées siégeant séparément : mais la résolution de base pouvait être conçue en termes vagues. Sous la V^{ème} République, Assemblée nationale et Sénat sont au contraire placés sur le même pied.

Dans ces conditions, M. Duverger n'hésite pas à écrire :

" le tiers des Français, vivant dans les communes de moins de 1.500 habitants, peut ainsi s'opposer pratiquement à toute révision constitutionnelle ". (*)

c - Le recours au référendum

Une fois voté par les deux assemblées dans des termes identiques, le texte portant révision doit être approuvé par référendum.

B - La procédure exceptionnelle de l'art.89 alinéa 3.

Il édicte :

" Toutefois le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois-cinquièmes des suffrages exprimés " ...

Le texte offre-t-il ici de meilleurs chances pour vaincre la résistance du Sénat ?

En d'autres termes, la phase parlementaire donnant lieu à navette jusqu'à réalisation de l'accord sur un texte identique, peut-elle être supprimée en cas de renvoi au Congrès ?...

- Certains auteurs ont pu soutenir que cet alinéa dispensait de la navette ... L'argumentation de ces auteurs consiste à soutenir que le terme "toutefois" par lequel commence le 3^{ème} alinéa, implique cette possibilité. Le recours au Congrès, sur décision du Président de la République, remplacerait donc

(*) Institutions politiques 1963, p.613.

à la fois le vote en termes identiques et l'approbation par référendum - les propositions de révision d'origine parlementaire devant par contre suivre toujours la procédure normale. En effet les rédacteurs ont bien marqué à l'alinéa 2 qu'ils distinguaient projet et proposition selon la qualité de l'auteur.

Dans ces conditions, une révision constitutionnelle pourrait être acquise malgré l'opposition unanime du Sénat.

Une telle interprétation est contraire aux indications données devant le Comité Consultatif Constitutionnel, desquelles il résulte sans conteste, que la procédure de révision comporte deux étapes :

- le vote en termes identiques, par les deux assemblées
- une ratification intervenue soit par référendum, soit par un vote du Congrès.

Certains ont utilisé la comparaison des rédactions de l'art. 74 de l'avant-projet soumis en août 1958 au Comité Consultatif Constitutionnel et de l'article 89 de la Constitution. L'article 74 était en effet ainsi rédigé :

" Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques.

La révision est définitive après avoir été approuvée au référendum. Toutefois, un projet de révision devient définitif sans référendum si, après le vote des deux assemblées, le Parlement, convoqué en Congrès par le Président de la République, l'approuve à la majorité des trois-cinquièmes des suffrages exprimés ".

Le découpage en alinéas a donc été modifié, le terme "toutefois " venant dans l'article 89 au début du 2ème alinéa. D'autre part, les mots "après le vote des deux assemblées " ont disparu.

Aussi certains ont-ils pu conclure que la révision pouvait éventuellement se faire par simple vote du Congrès aux trois-cinquièmes des suffrages exprimés.

- Cette thèse, à vrai dire, ne repose sur aucune analyse précise du sens des termes de l'article 89. En effet, la phrase "le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès " implique une identité entre le projet soumis au Congrès et celui qui, sans la décision du Président de la République, aurait été présenté au référendum.

Aussi dans une deuxième interprétation, la procédure du Congrès se substituerait simplement à celle du référendum après le vote préalable des deux assemblées - en considérant que le recours au Congrès peut aussi bien avoir lieu pour une proposition d'origine parlementaire que pour un projet proprement dit, d'origine présidentielle.

Le projet de loi constitutionnelle portant modification des dispositions de l'article 28 de la Constitution par son exposé des motifs, est d'ailleurs un argument de plus en faveur de cette interprétation. L'exposé des motifs de ce projet déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale par le Premier Ministre, le 15 Décembre 1960 est en effet ainsi conçu :

" ... D'autre part, en raison de l'importance réduite de la modification constitutionnelle envisagée, le Congrès sera appelé à approuver le vote des deux assemblées, conformément aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 89 de la Constitution ".

Dans ces conditions, nous penchons résolument pour cette deuxième inter-

prétation, car, juridiquement fondée, elle est aussi la seule qui interdit une réforme constitutionnelle sans l'accord exprès du Sénat.

C - Les procédures spéciales de révision des institutions de la Communauté (titre XII de la Constitution).

Elles sont au nombre de deux :

- . l'une établie par la Constitution de 1958 elle-même dans son article 85,
- . l'autre, par la révision constitutionnelle du 4 Juin 1960.

a - L'article 85 de la Constitution édicte :

" Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté ".

De ce pluriel employé, il ressort qu'il y a deux lois, celle votée par le Parlement d'une part et celle votée par le Sénat de la Communauté qui, ici, dispose exceptionnellement d'un pouvoir de décision; il apparaît bien de la sorte que la loi votée par le Parlement l'est dans le cadre de l'article 45 prévoyant la navette entre les deux assemblées et que le gouvernement peut, à la limite, passer outre à l'opposition du Sénat, en utilisant la technique de la commission mixte. D'aucuns ont en effet fait valoir que le refus de ce droit de veto aux sénateurs, pour la révision des institutions communes, était inspiré par le souci de parer au Conservatisme du Sénat en ce qui concerne les problèmes d'Outre-Mer.

- Dans une autre interprétation, il est permis de considérer que l'article 85 constitue un bloc juridique à part et que l'expression "votées par le Parlement" implique un "vote identique dans chaque assemblée" - l'article 45 n'ayant ici aucune incidence.

En définitive, cette discussion n'a plus qu'un intérêt rétrospectif, puisque la Communauté, telle que l'organisait la Constitution de 1958 a pratiquement disparu; dès le 13 Décembre 1959, le discours du Général De Gaulle à Dakar admettait que les Etats de la Communauté puissent devenir indépendants, sans cesser d'appartenir à la Communauté, malgré les dispositions contraires de l'article 86 dernier alinéa qui a été modifié en conséquence par la loi constitutionnelle du 4 Juin 1960.

Or tous les Etats-membres ont demandé et obtenu leur indépendance en 1960.

b - La loi constitutionnelle du 4 Juin 1960 déjà citée et portant révision, a décidé que les dispositions du titre XII peuvent être aussi révisées par des accords multi ou bilatéraux conclus entre tous les Etats de la Communauté. Il n'est donc plus question de faire intervenir dans le processus de révision le Parlement de la République. Ainsi les institutions communes ont-elles tout naturellement disparu et la " Communauté constitutionnelle " a pratiquement cessé d'exister cédant le pas à une " Communauté conventionnelle " relevant non plus du Droit constitutionnel mais du Droit international.

SECTION II - Le Sénat puissance inférieure à l'Assemblée Nationale

- En droit comparé, le bicamérisme n'implique pas nécessairement que les

deux chambres soient égales. Il peut certes y avoir identité de pouvoirs comme en U.R.S.S., mais plus souvent les constitutions parlementaires attribuent le rôle prépondérant à la chambre dite "basse".

La IIIème République a révélé la puissance quelquefois dangereuse et politiquement mal fondée d'un Sénat doté de pouvoirs égaux et, à certains égards, supérieurs à ceux de la chambre : c'est ainsi que le Sénat pouvait renverser le ministère sans risquer la dissolution; il dépendait de lui au contraire d'autoriser ou de refuser la dissolution de la chambre.

La IVème République, à l'inverse, révéla toute l'insuffisance d'une seconde chambre incapable d'enrayer ou, du moins, de limiter les excès de la première.

La Vème République, mettant à profit ce double enseignement, établit entre les deux chambres une égalité conditionnelle du pouvoir législatif. Cette égalité est totale jusqu'au moment où le gouvernement juge bon de la faire cesser en usant de l'article 45 dernier alinéa de la Constitution. Quoi qu'il en soit le Sénat ne saurait plus s'ériger en arbitre. Ainsi tout en instaurant une égalité conditionnelle de pouvoir législatif, la Constitution consacre l'infériorité politique du Sénat.

I - Egalité conditionnelle dans le partage du pouvoir législatif.

A - L'égalité.

Elle se manifeste à tous les stades de la procédure législative : initiative, discussion et vote.

a - L'initiative des lois et des amendements.

Elle appartient indistinctement et à égalité aux députés et aux sénateurs, sauf en matière financière. Quant au gouvernement, mis à part les projets de loi de finances stricto sensu, il peut déposer ses projets sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée.

- En ce qui concerne la délimitation entre le domaine législatif et le domaine réglementaire, telle qu'elle résulte de l'article 34 de la Constitution, elle s'impose également à l'une et l'autre chambre. Dans l'hypothèse où, au cours de la procédure législative, l'un ou l'autre tentent de franchir la frontière séparant les deux domaines, le gouvernement usant dans les mêmes conditions, des pouvoirs que lui attribue l'article 41, peut soulever l'exception d'inconstitutionnalité.

- D'autre part l'article 40, rappelant en cela une règle budgétaire traditionnelle, édicte :

" Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ".

Il est étonnant de noter que le recours au Conseil Constitutionnel n'est nulle part prévu, en cas de litige touchant cette question. Il faut se reporter au règlement du Sénat pour trouver une réponse à ce problème :

" Les propositions présentées par les Sénateurs ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publi-

ques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Le bureau du Sénat est juge de leur recevabilité". (*)

Il est très significatif que le règlement provisoire poursuivait par un alinéa 4 rédigé en ces termes :

" Les alinéas 2 et 3 ci-dessus ne s'appliquent pas aux propositions de résolution".

Comme le dit, fort à propos, M. Jean Roche (**)

" Cette solution permettait de beaux effets démagogiques. l'opinion publique ignorant, en général, que le Parlement peut être "borné dans ses pensées, infini dans ses vœux". C'était un excellent moyen pour mettre sans cesse en position inconfortable le gouvernement et sa majorité ".

Afin d'éviter des situations politiquement gênantes pour la majorité et le gouvernement, le Conseil Constitutionnel, à très juste titre, a censuré cet article du règlement provisoire.

Par contre, l'on imagine mal comment pourront être écartées les propositions déposées en violation de l'article 40, si le bureau du Sénat se refuse, pour un motif quelconque, à en reconnaître l'irrecevabilité. Une seule solution de dernière extrémité vient à l'esprit; si la proposition après avoir franchi le stade de la navette, devenait loi, le Président de la République et le Premier Ministre, voire même le Président du Sénat, usant des prérogatives que leur confère l'article 61 alinéa 2, pourrait saisir le Conseil Constitutionnel.

Il apparaît donc qu'un Sénat fondamentalement hostile au gouvernement et qui se serait acquis la complice sympathie de son bureau pourrait, par le truchement de ces propositions de lois "irrecevables", se livrer aux manifestations "démagogiques" que permettaient les propositions de résolution.

En ce qui concerne les amendements formulés par le Sénat et dont l'adoption aurait également pour conséquence une diminution des ressources publiques, la création ou l'aggravation d'une charge publique, l'irrecevabilité est admise de droit (***) si elle est affirmée par le Gouvernement et la Commission des Finances. En cas de désaccord, l'amendement est renvoyé sans débat à la Commission des Finances - le Sénat pouvant toutefois fixer à celle-ci le délai dans lequel elle devra lui faire connaître ses conclusions, à défaut de quoi elle sera censée avoir admis l'irrecevabilité.

b - La discussion.

La discussion en séance publique ne peut débiter qu'après l'examen des textes en commission. Aux termes de l'article 42 de la Constitution :

" La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.

Une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis ".

Ainsi le débat ne peut plus désormais s'engager sur les textes revus et corrigés en commission. Et pourtant le règlement provisoire avait tenté d'enfreindre cette règle aux articles 43 alinéa 6 et 45 alinéa 3.

(*) cf. art. 24 al. 2 - 3 du Règlement du Sénat.

(**) R.D.P. 1959. Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958, p.1183.

(***) cf. art. 45 al. 1 du Règlement du Sénat.

Le premier édictait :

" Dans sa deuxième délibération, le Sénat n'est appelé à statuer que sur les nouveaux textes proposés par la commission ou sur les modifications apportées aux textes précédemment adoptés ".

Le Conseil Constitutionnel l'a déclaré "non conforme" à la Constitution ainsi que l'article 45 alinéa 3.

Quelle est donc l'importance véritable du Sénat dans la procédure législative ? Elle dépend essentiellement du gouvernement. Si ce dernier n'intervient pas, le Sénat est l'égal de l'Assemblée nationale, comme dans la Constitution de 1875 ; s'il intervient, il perd alors tout pouvoir réel de décision, et l'égalité est rompue.

La discussion législative sans intervention du gouvernement traduit donc une égalité des pouvoirs entre les deux chambres. La loi n'est adoptée que si les deux chambres l'ont votée dans un texte identique, comme sous la IIIème République. Une "navette" indéfinie peut ainsi s'établir entre les assemblées et, à tout moment, le Sénat peut dans ces conditions, choisir "d'enterrer" les textes que lui adresse la première chambre en refusant de les examiner ou en se livrant au jeu inopérant de la navette sans que l'Assemblée nationale puisse y mettre un terme autrement qu'en refusant de s'y associer.

Il est alors loisible aux députés de reprendre un jeu démagogique qui leur fût cher sous la IIIème République, et consistant à voter une loi qu'ils savent néfaste et inapplicable, en sachant que le Sénat l'enterrera.

M. Duverger, dont l'hostilité à la seconde chambre est bien connue, n'hésite pas à affirmer (*) avec une certaine outrance :

" La "Chambre d'agriculture" peut ainsi reprendre le rôle néfaste qu'elle a joué de 1875 à 1940, s'opposant à toute nouveauté, freinant toute évolution, enlisant la nation dans des structures périmées : on oublie trop que le Sénat de la IIIème République est l'un des grands responsables de la décadence économique de la France au début du XXème siècle ".

Quelles que soient les opinions que peut inspirer cette égalité, Sénat et Assemblée Nationale apparaissent donc sur le même pied, si le gouvernement s'abstient d'intervenir. Les "projets" comme les "propositions" de loi peuvent être déposés indifféremment sur le bureau de l'une ou l'autre chambre. L'une ou l'autre peuvent en commencer l'examen et aucun délai n'est imposé pour la transmission par une assemblée d'un texte qu'elle a voté, ou pour l'examen d'un texte voté par l'autre assemblée.

L'on a donc le sentiment que le Sénat de 1958 a repris la place du grand Sénat de la IIIème République. Mais à la vérité, il n'en est rien, car le gouvernement est seul juge et seul maître de la situation. Or la Constitution lui donne le pouvoir de "dégeler" la procédure législative par le recours à la commission mixte paritaire.

B - L'égalité brisée .

Le Sénat ne peut bloquer les textes législatifs votés par l'Assemblée nationale que si le gouvernement le veut bien. Que le gouvernement intervienne et tout change. C'est en clair la signification véritable de l'article 45 alinéa 2 de la

(*) cf. M. Duverger "La cinquième République" 1960, P.U.F., p.124.

Constitution ainsi libellé :

" Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier Ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. "

A première vue, il semblerait que le Sénat puisse toutefois empêcher l'action gouvernementale, en se refusant à examiner un projet voté par l'autre chambre. En fait, le Gouvernement est doté d'armes suffisantes pour enrayer une telle manoeuvre d'obstruction : l'on sait, en effet, que l'ordre du jour de chaque assemblée comporte par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, l'examen de ses projets de loi et des propositions qu'il a acceptées. De la sorte, le gouvernement peut obliger chaque assemblée à examiner les textes qu'il veut.

Donc, si les conditions précédentes sont réunies, le Premier Ministre a la possibilité de provoquer la réunion d'une " commission mixte paritaire " constituée par 7 députés et 7 sénateurs désignés par leurs assemblées respectives (*). Cette procédure s'inspire du système américain. Seules les dispositions du texte restant en discussion sont examinées par la commission mixte qui ne peut revenir sur les dispositions déjà adoptées dans les mêmes formes par les deux chambres. Deux hypothèses sont possibles :

- Si la commission mixte parvient à élaborer un texte de compromis sur ces dispositions restant en discussion et si le gouvernement est d'accord sur lui, il peut alors le soumettre aux deux assemblées - aucun amendement n'étant alors recevable, sauf acceptation du gouvernement.

- Si la commission mixte ne parvient pas à un accord ou si le compromis soumis aux assemblées n'est pas adopté, le gouvernement a, dès lors, toute latitude, après une nouvelle lecture par chacune des deux chambres, pour demander à l'Assemblée nationale de statuer en dernier ressort. Dans ce cas, le Sénat n'intervient donc plus et perd tout rôle dans la décision.

Cette procédure est très significative du rôle assigné au Sénat dans la Constitution de 1958 : si l'Assemblée nationale est en désaccord avec le gouvernement, le Sénat a pour mission de restreindre la liberté d'action de l'Assemblée nationale. Par contre dès que le Gouvernement approuve les positions de l'Assemblée nationale, le Sénat est impuissant à s'y opposer.

C - Cas particuliers.

- En ce qui concerne les lois dites " organiques ", la procédure de l'article 45 est également applicable.

" Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres " (**).

(*) cf. Léo Hamon et Jean Cotterot. Vie et droit parlementaires. Revue du droit public. 1960 p.649 et s.

(**) cf. art.46 alinéa 3 de la Constitution du 4 Octobre 1958.

- Notons cependant une exception importante à cette dernière règle : les lois organiques (hiérarchiquement placées entre les lois ordinaires et la Constitution elle-même), lorsqu'elles sont relatives au Sénat doivent toujours être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Dans ce cas, l'intervention du gouvernement ne peut donc pas priver le Sénat de son pouvoir de décision.

Si cette première dérogation au régime d'égalité conditionnelle est favorable au Sénat, la seconde relative au pouvoir financier du Parlement lui est par contre défavorable.

- Droit pour l'assemblée nationale d'être saisie en priorité des projets de lois de finances.

Le pouvoir financier a joué, on le sait, un rôle essentiel dans le développement historique des Parlements : les assemblées ont "consenti" l'impôt et voté le budget avant même de voter la loi.

Dans l'ensemble, la procédure des lois de finances, telle qu'elle résulte de la Constitution de 1958, est la même que celle des lois ordinaires. C'est cependant un principe traditionnel de la démocratie parlementaire que la chambre élue au suffrage universel direct ait un rôle prééminent en matière financière. Cette prééminence peut se concrétiser dans un simple droit de priorité dans l'examen des projets financiers, dans des droits d'initiative plus étendus ou, à l'extrême, par le droit de passer outre à la volonté de la seconde chambre.

Qu'en est-il dans le texte constitutionnel du 4 Octobre 1958 ?

L'article 47 de la Constitution complété par l'ordonnance organique 59-2 du 2 Janvier 1959 répond à la question. L'article 47 édicte :

" Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ".

L'article 39 de l'ordonnance 59-2 ajoute quelque peu au texte précédent en disposant aux alinéas 1, 2, 3 et 4 :

" L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble

du projet, dans le délai ainsi imparti, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui.

Le Sénat doit se prononcer, en première lecture, dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui..... "

Compte tenu de ces deux textes, le rôle dévolu au Sénat dans la procédure financière appelle les remarques suivantes :

- . Quant à la saisine, pour les projets de loi de finances, l'Assemblée nationale bénéficie donc d'une priorité. Les projets ne peuvent être envoyés au Sénat qu'après que l'Assemblée nationale a statué sur eux en première lecture. Cette disposition est traditionnelle, on la retrouve aussi bien dans la Constitution de 1875 que dans celle de 1946.

- . La faculté de comprendre dans le texte soumis au Sénat les amendements votés à l'Assemblée nationale et acceptés par le gouvernement est nouvelle, mais logique.

- . Nouvelle aussi la procédure qui consiste à saisir le Sénat qui doit statuer dans le délai de quinze jours, si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans un délai de quarante jours après le dépôt du projet. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'art. 45 - ce qui revient à dire que, si les deux chambres ne parviennent pas à un accord, la procédure de la commission mixte est alors mise en branle.

- . Nouvelle l'obligation d'appliquer la procédure d'urgence. Cette remarque appelle toutefois quelques développements : dans les institutions de 1958 l'urgence n'est déclarée que sur l'initiative du gouvernement, les règlements des assemblées ne prévoyant à cet égard aucune procédure particulière. La déclaration d'urgence a pour conséquence juridique précise de subordonner à une seule lecture par chaque assemblée le recours à la commission mixte paritaire. Tel est le sens qu'il convient de donner à la formule de l'article 39 alinéa 5 de l'ordonnance 59-2 - la procédure décrite aux alinéas 2, 3, 4 de cet article, supposant qu'aucun vote en première lecture n'est intervenu à l'Assemblée nationale ni au Sénat.

- . Notons enfin que, si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 70 jours, à partir du moment où le gouvernement l'a saisi, le projet de budget, aux termes de l'article 39 alinéa 6, peut être promulgué par ordonnance.

Il faut ici observer que la possibilité de mettre le projet en vigueur par ordonnance joue uniquement si le Parlement n'a pas abouti à une solution dans les 70 jours à compter du dépôt du texte, mais non si le budget a été refusé. L'hypothèse est, à la vérité, peu vraisemblable car l'on imagine mal un gouvernement, conscient de l'opposition des chambres, risquant son existence pour tenter de faire passer la loi ... Il est en effet plus habile pour lui, de laisser

prolonger le désaccord des chambres pendant 70 jours pour agir ensuite par ordonnance.

. Un cas particulier doit être signalé : lorsque le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges n'a pas été déposé en temps utile, pour une promulgation avant le début de l'exercice, le Parlement donne d'urgence l'autorisation de percevoir les impôts. Ces textes peuvent être qualifiés, comme le note M. Jean Roche (*) de "substituts de lois de finances" car ils sont pris dans l'attente de loi de finances.

Dans une telle hypothèse, l'article 44 de l'ordonnance 59-2 laisse au gouvernement le choix entre deux procédures :

- 1° - "Il peut demander à l'Assemblée nationale, dix jours au moins avant la date de la clôture de la première session, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence."
- 2° - " Si la procédure prévue par le précédent alinéa n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le gouvernement, quarante-huit heures avant la clôture de la première session, dépose devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence".

Ce texte appelle quelques remarques :

- On notera en effet que dans la première option, la "procédure d'urgence" s'applique seulement à partir du moment où le texte arrive sur le bureau du Sénat. Dans la deuxième option, par contre, le projet de loi spéciale est, dès le départ, discuté selon cette procédure.
- Par ailleurs, on remarquera que, dans la seconde option, il n'est nulle part question du Sénat. A la vérité, il paraît totalement invraisemblable que l'on ait voulu, par l'ordonnance, créer une hypothèse nouvelle où l'Assemblée nationale statuerait seule échappant ainsi au champ d'application de l'article 45 de la Constitution.

La portée exacte de l'alinéa 2 paraît être bien plutôt celle-là : tandis que, dans le premier cas, le texte doit subir une deuxième lecture à l'Assemblée nationale avant que le gouvernement puisse demander l'examen en commission paritaire, dans le second cas, au contraire, cette demande pourra être faite dès la fin de l'examen de première lecture par le Sénat.

Tels sont les divers aspects du pouvoir législatif reconnu au Sénat par le texte constitutionnel. Si ce dernier instaure, comme nous l'avons constaté au cours de ces développements, une égalité conditionnelle dans le partage du pouvoir législatif, il consacre par contre une infériorité politique marquée de la seconde chambre.

(*) R.D.P. 1959, Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958 par M. Jean Roche p. 1189.

II - L'infériorité politique de la deuxième chambre : le Sénat ne peut prendre l'initiative d'une crise ministérielle.

Le régime politique établi par la Constitution de 1958 demeure parlementaire. Le Parlement a donc des pouvoirs de contrôle sur le gouvernement, qui peuvent aboutir à mettre en jeu la responsabilité politique de celui-ci, c'est-à-dire le renverser. En d'autres termes, sous la Vème République comme sous la IVème République et la IIIème, le gouvernement, pour demeurer au pouvoir, doit avoir la confiance du Parlement - ou plus exactement de l'Assemblée nationale -. En effet, il résulte du texte constitutionnel que la responsabilité politique du gouvernement ne peut être mise en jeu que par la seule Assemblée nationale et non par le Sénat.

Il paraît bien en l'espèce, que les Constituants, soucieux de donner à nos institutions un sang nouveau, aient entendu tirer quelques enseignements du passé et, plus précisément, de la IIIème République.

A - Les leçons du passé.

Aux termes de la loi du 25 Février 1875, article 6 : "les ministres sont responsables devant les chambres". Usant de cette formule ambiguë et controversée, le Sénat de la IIIème République n'hésita pas à la faire jouer à son profit toutes les fois que lui paraissaient menacés certains principes auxquels il était attaché (défense de la monnaie par exemple). Dans ces conditions, en 65 ans, le Sénat renversa huit ministères, sans faire cas de leurs étiquettes politiques. Parmi les victimes de gauche, l'on peut citer les ministères Herriot et Blum, tandis qu'à droite, les ministères Briand, Tardieu et Laval essayaient également les coups de la Deuxième Chambre.

Ainsi la puissance du Sénat de la IIIème République - d'autant plus grande qu'il était indissoluble - tenait bien plus à ses pouvoirs proprement politiques qu'à ceux qui lui étaient reconnus en matière législative. Jouissant d'une protection totale pour lui-même, il pouvait empêcher le Président de la République de dissoudre la chambre et c'était lui le véritable arbitre. Cette situation n'allait pas sans soulever les protestations de certains auteurs - dont MM. Barthélémy et Duez (*) :

" donner un tel pouvoir à une assemblée indissoluble, jouissant d'un très long mandat ... c'est lui confier une prérogative tyrannique puisque le peuple ne peut être appelé à statuer sur son exercice ".

En réaction, les Constituants de 1946 ont refusé une telle puissance à la seconde chambre. En guise de succédanés, les sénateurs de la IVème République, nostalgiques de leurs pouvoirs passés, s'efforcèrent de satisfaire leurs désirs de puissance politique par la pratique courante des questions orales sans que, toutefois, le Conseil de la République ait jamais provoqué une crise ministérielle.

Notons cependant que le 13 Août 1948, M. André Marie, alors Président du Conseil, particulièrement sensible aux marques de sympathie des sénateurs et conscient de l'effet psychologique de l'appui exprès de la seconde chambre, "sollicita" la confiance du Conseil de la République.

(*) op.cit. p. 711.

Quelle qu'ait été la volonté de restauration du Sénat, en 1958, il était pratiquement inconcevable que lui fussent restituées les prérogatives dont il jouissait sous la IIIème République - dans la mesure du moins où le principe d'indissolubilité demeurerait la règle.

B - La solution retenue par la Constitution de 1958.

Aux termes de l'article 20 alinéa 3 de la Constitution :

" - le gouvernement - est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50. "

La généralité de l'expression " responsable devant le Parlement " conduit à penser qu'un vote défavorable du Sénat devrait entraîner la retraite du gouvernement. Cette conclusion, conforme certes à la logique des textes et à l'esprit bicamériste de la Constitution, est cependant compromise par les articles 49 et 50 auxquels renvoie l'article 20. La lecture de ces deux articles s'avère en effet défavorable à la seconde chambre, sauf la phrase terminale de l'article 49. " Le Premier Ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ".

Ce texte aurait pu permettre au gouvernement de ressusciter devant le Sénat cette " question de confiance implicite " que d'aucuns avaient posée devant le Conseil de la République, en dépit des dispositions formelles de la Constitution de 1946. A la vérité cette hypothèse apparaît fort peu vraisemblable, car l'article 50 ne prévoit la démission du gouvernement qu'en cas de défiance votée par l'Assemblée nationale. Dans ces conditions il apparaît donc que l'expression " approbation d'une déclaration de politique générale par le Sénat " vise deux buts essentiels - renforcer, le cas échéant, la position morale du gouvernement devant le Parlement, par l'appui de la seconde chambre. Comment ne pas songer ici à la notion de " République sénatoriale " telle que l'a définie M. Prélot, le Sénat étant conçu dans l'esprit des Constituants comme l'auxiliaire du gouvernement, face à l'Assemblée nationale ?

- accorder une satisfaction de principe aux fanatiques du Sénat refusant d'admettre qu' un ministère responsable devant une chambre " indissoluble " est nécessairement soumis à un " gouvernement d'assemblée ". Pour justifier la tournure, l'on a invoqué le texte de la loi constitutionnelle du 3 Juin 1958 donnant l'esprit et les grandes lignes du régime à établir.

A la vérité cette formule équivoque est périlleuse. En effet elle se prête à des interprétations contradictoires, qui, d'ailleurs, n'ont pas manqué d'être soutenues. Les sénateurs ont argué de ce texte pour justifier la procédure des questions orales avec débat suivies du vote de propositions de résolution - contreparties de l'impossibilité de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. Comment " les Constituants " de 1958, qui ont cherché par tous les moyens l'équilibre des pouvoirs et réduit les cas d'ouverture des crises ministérielles, auraient-ils pu laisser cette faille dans la Constitution ? Le Conseil Constitutionnel, chargé de veiller au respect du texte constitutionnel, ne s'y est pas trompé : vidant par là même le débat, il a, on le sait, déclaré non conformes les articles des règlements de chaque assemblée relatifs aux questions orales avec débat suivies de propositions de résolution.

Privés de la motion de censure et de leur interprétation hasardeuse de l'article 49 dernier alinéa, les Sénateurs ne peuvent donc prendre l'initiative d'aucun vote sur la politique gouvernementale. Leur appréciation est subordonnée à une demande du gouvernement.

Comme l'écrit M. Jean Roche (*).

" Il reste - aux sénateurs - leurs interventions en commission ou en séance et surtout les questions orales avec ou sans débat, jamais suivies de vote. Il y a là un moyen de tenir le gouvernement en haleine, de lui enfoncer quelques banderilles, parfois sous forme de traits d'esprit, de montrer à l'électeur qu'on ne l'oublie pas ".

Au terme de cette première partie de notre exposé consacrée à la place faite au Sénat dans les institutions par le texte de la Constitution du 4 Octobre 1958, la leçon suivante paraît se dégager : la seconde chambre constitue bien une puissance ressuscitée, mais une puissance qui n'en demeure pas moins conditionnée. Elle peut être en effet une force d'appoint sérieuse pour le gouvernement ou lui être indifférente, mais elle ne saurait en cas d'hostilité marquée, constituer pour lui un adversaire dangereux.

Et pourtant cette puissance conditionnée n'est pas un argument suffisant pour conclure avec Clarus que le Sénat ne constitue plus qu'un "ornement constitutionnel onéreux" (**). L'exigence et la définition du Sénat nous paraissent relever de données non pas occasionnelles mais permanentes. On peut évidemment modifier sur des points de détail les attributions et la composition de cette assemblée politique, mais non sur l'essentiel qui est son caractère représentatif des communautés locales. Dans la mesure même où le pouvoir central se veut fort, il est nécessaire que puissent se faire entendre les représentants de cette "vie locale qui a elle aussi", a dit le Général de Gaulle, avant qu'il accède au pouvoir, " ses tendances et ses droits ".

Afin de donner au débat sa vraie mesure, il est loisible d'affirmer que se trouve posé tout le problème de la nécessité des corps intermédiaires. M. Louis Armand dans une conférence consacrée le 3 Mars 1963 au thème "technocratie et politique" ne disait-il pas (***) :

" Je ne suis aucunement un "corps intermédiaire politique", mais je suis extrêmement fier d'être un corps intermédiaire des sociétés humaines. D'ailleurs on dispose, à ce sujet, d'une référence de qualité : celle du Créateur. Lorsqu'il a perfectionné les êtres vivants, Dieu a accepté les corps intermédiaires; il a accepté que la rate ait une politique de la rate. Quant au pancréas, n'en parlons pas, étant donné que, lorsque sa politique particulière flanche, c'est tout le reste de l'organisme qui en fait les frais.

Nous avons besoin de corps intermédiaires dès que l'organisation devient complexe. Si nous ne voulons pas vivre en unicellulaire, si nous nous recommandons d'une civilisation un peu plus élevée, acceptons les corps intermédiaires.

(*) Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958 R.D.P. 1959 p.1194

(**) "Le Capital" du samedi 2 Février 1963 par Clarus. "Un ornement constitutionnel onéreux".
(***) cf. Le Monde du 15 Mars 1963 p.4.

En s'associant à un pouvoir qui voudrait se passer de corps intermédiaires, la technocratie risquerait beaucoup d'écraser l'homme ... Il ne faut pas donner le pouvoir de la connaissance à un seul pouvoir : il faut que l'on puisse dialoguer, chacun disposant de l'arsenal du pouvoir.

... Je me refuse, je le répète, à croire que le pouvoir se servira de la connaissance comme d'un monopole au lieu de la partager. Si l'argent est difficile à partager, il n'en est pas de même de la connaissance : elle est faite pour cela et j'irai jusqu'à dire qu'elle s'améliore quand on la partage".

Ces réflexions confirment, s'il en était besoin, cette idée que la France ne peut se passer d'un Parlement bicaméral. Dans un pays aussi passionné que le nôtre, c'est en effet à l'échelon parlementaire que doit se traduire le permanent dialogue entre la Résistance et le Mouvement. Cette tâche pondératrice est d'autant mieux assumée au Palais du Luxembourg que les élus locaux - comme électeurs toujours, comme élus très souvent - y ont une influence certaine. Habités à juger sur pièces, plus attachés au raisonnable et au possible qu'au spectaculaire, ils tempèrent la vie politique au sommet de l'Etat.

Telle semble donc être la mission confiée aux Sénateurs, en 1958, au sein d'institutions où le Sénat fut, on l'a vu, considérablement revalorisé. Et pourtant les cinq années écoulées enseignent que, dans la pratique, la seconde chambre n'a pas tenu la place que la Constitution semblait lui promettre. Par ailleurs, on ne saurait assez insister sur le paradoxe qui a voulu que ce soient les auteurs mêmes et les promoteurs de la nouvelle Constitution qui, les premiers, aient songé à l'amender, mettant notamment en avant une réforme nécessaire du Sénat. Il ne faudrait cependant pas conclure à l'inefficacité des controverses. Bien qu'elles aient parfois détourné les hommes politiques et l'opinion publique des questions plus importantes, elles ont attiré leur attention sur le problème de l'adaptation des structures politiques à la vie contemporaine.

Aussi, dans une seconde partie de notre exposé, nous attacherons-nous plus particulièrement à l'étude de la place faite au Sénat par la vie politique de la Vème République.

DEUXIEME PARTIE

LA PLACE FAITE AU SENAT PAR LA VIE POLITIQUE

DE LA Vème REPUBLIQUE

Le trait fondamental d'un régime solide et durable réside dans l'équilibre de ses parties, un équilibre dynamique où les pouvoirs s'opposent aux pouvoirs. La vie politique de la Vème République a été marquée jusqu'à ce jour par un renforcement du pouvoir gouvernemental qui, il importe de le noter, n'est plus seulement "exécutif" c'est-à-dire exécutant des décisions d'une assemblée omnipotente. L'on doit se réjouir de cette évolution, car, en mai 1958, la IVème République entrait dans la treizième année de son existence en s'enlisant dans l'impuissance gouvernementale. Le régime "durait, mais c'était une durée en quelque sorte passive, et il était évident qu'il devait s'effondrer au moindre choc extérieur de quelque importance" - choc qui survint, dans sa forme la plus exacerbée, à propos du problème algérien.

Mais cette résurrection du pouvoir gouvernemental aurait dû s'accompagner d'une restauration du pouvoir représentatif - lequel n'est pas seulement législatif, puisqu'une de ses fonctions essentielles est de contrôler le gouvernement. Or, non seulement l'Assemblée Nationale a perdu incontestablement poids et prestige, mais le Sénat que les Constituants avaient conçu comme une Chambre modératrice, a vu peu à peu son rôle politique comprimé puis jugulé, en raison moins des difficultés survenues depuis 1958 entre l'Elysée et le Luxembourg, que des circonstances et de la conception que le Pouvoir s'est faite progressivement de son rôle. En effet, depuis l'avènement de la Vème République, les institutions politiques de la France ont subi une profonde transformation qui a eu des répercussions, non seulement sur le poids relatif, mais sur la nature même des diverses forces qui exercent leur action dans ces institutions. Parmi ces forces figure précisément le Sénat.

Aussi consacrerons-nous tout naturellement les développements de notre deuxième partie à la place réservée à la seconde chambre par la vie politique de la Vème République.

INTRODUCTION :

LES PARIS SUR L'AVENIR. 1959, ANNEE-CLEF.

Faisant nôtre cet axiome selon lequel la démocratie est, par nature, le régime idéal pour l'épanouissement de l'individu membre du corps social, nous pouvons dire avec M. Jean Lacroix, concluant magistralement lors de la Semaine sociale de Caen le 10 Juillet 1963, son "portrait de l'homme démocrate" qu' :

" être démocrate c'est admettre que la lutte est source de progrès et s'efforcer de l'orienter vers le concours et le dialogue, c'est-à-dire vers la confrontation des paroles au lieu de l'échange des coups ... L'essence de l'homme c'est le verbe et la démocratie est le régime le plus humain parce que c'est la parole qui, en définitive, y décide et y règne. La démocratie est un langage, et dans tous les sens du terme le démocrate est l'homme de la parole ".

A cet égard, la Constitution du 4 Octobre 1958, on l'a vu, donne aux institutions un visage parfaitement équilibré et démocratique. Et pourtant ce n'est pas le moindre paradoxe que de constater qu'à l'usage, la vie politique de la Vème République a privé nombre d'organes - et entre autres le Sénat - d'une bonne partie de leurs moyens dans le même moment où elle leur reconnaissait l'existence et le droit de "concourir à l'expression du suffrage". Sans doute, depuis cinq ans, la seconde chambre n'a-t-elle pas fait assez pour exercer ce droit, sans doute s'est-elle trop souvent adonnée à une hostilité stérile, sans doute l'immense complexe de culpabilité dont souffrent certains de ses membres réfugiés du personnel politique de la IVème République, n'est-il pas entièrement guéri. Il importe toutefois de ne pas tout expliquer par ses fautes ou ses insuffisances. Il semble bien plutôt que l'actuelle "mise en quarantaine" du Sénat - pour reprendre l'expression de M. Jacques Fauvet, éditorialiste du journal "Le Monde" - constitue l'aboutissement naturel et partant involontaire d'une série de conjonctures politiques dont la première en date peut être située aux élections sénatoriales d'Avril 1959.

En effet, jusqu'à cette date, le Sénat en place ne fut autre que l'ancien Conseil de la République reconduit dans son intégralité. Lors de la séance de rentrée du 9 Décembre 1958 qui voit la réélection de M. Gaston Monnerville au poste de Président (*), le seul évènement notable est constitué par le discours de M. Marius Moutet, doyen d'âge socialiste. Mais à lui seul il mérite

(*) Le 9 Décembre 1958 M. Monnerville reprend ainsi possession pour la 17ème fois du fauteuil présidentiel où il a été élu pour la première fois en 1947. C'est une preuve de plus de la stabilité dont se félicite le Président du Sénat en saluant ses collègues.

d'être retenu, car il résume le rôle du Sénat tel que beaucoup l'entendent en 1958. Critiquant le tour des événements de Mai " à caractère fâcheux ", M. Marius Moutet poursuit :

" Une majorité compacte permettra de gouverner mais il est toujours dangereux de vouloir trop triompher. Après le flux vient le reflux. Redoutons que les excès du premier ne provoquent une ampleur non désirable du second. Notre assemblée qui ne porte aucune responsabilité, et pour cause, dans une instabilité ministérielle qu'elle était la première à déplorer, a vu ses pouvoirs accrus par la nouvelle Constitution, ce qui lui permettra de tempérer les excès, quel que soit leur sens ".

Ce véritable acte de foi dans la conception du Sénat de 1875 et à moindre degré, du Conseil de la République après la révision de 1954 - la seconde chambre apparaissant comme un élément compensateur, un frein ou un contrepoids - n'est pas repris par tous les auteurs.

Certains, en effet, reconnaissent au Sénat un rôle plus éminemment actif et, parmi eux, il convient de citer M. Marcel Prélôt qui assimile la Vème République à une " République sénatoriale ". Selon lui, le dynamisme traditionnel est inversé dans le système de 1958. (*)

" Le Chef d'Etat, dit-il, nomme le Premier Ministre parce qu'il le juge apte à remplir ces fonctions, tant par ses qualités que par la conformité de ses vues avec les siennes propres ... Comme le pouvoir gouvernemental remonte du Président du Conseil de naguère au Président de la République d'aujourd'hui, le dynamisme du régime est, à son point de départ, transféré au corps électoral qui désigne l'Assemblée siégeant au Luxembourg ".

L'on sait que, dans la rédaction constitutionnelle de 1958, le corps électoral chargé de procéder à l'élection du Président de la République est copié trait pour trait sur celui chargé de l'élection des Sénateurs. Le Sénat, en effet, assure " la représentation des collectivités territoriales de la République " (**) qui sont constituées par " les communes, les départements et les territoires d'Outre-Mer " (***). Si l'on rapproche la composition de ce corps électoral de celui chargé d'élire le Président de la République l'on est frappé par une similitude surprenante : le Chef de l'Etat est en effet " élu pour sept ans par un collège électoral comprenant les membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des Territoires d'Outre-Mer, ainsi que les représentants élus des conseils municipaux ".

Cette analogie permet à M. Marcel Prélôt d'affirmer :

" Le Sénat de 1958 assume, par son corps électoral, l'initiative de la politique française puisque c'est du choix du Président de la République, issu d'un collège de maires, d'adjoints, de conseillers municipaux et d'élus des conseillers mu-

(*) " Pour comprendre la nouvelle Constitution " par Marcel Prélôt. Editions du Centurion.

(**) cf. article 24, alinéa 3 de la Constitution du 4 Octobre 1958.

(***) cf. article 72, alinéa 1 de la Constitution du 4 Octobre 1958.

nicipaux que procèdera toute l'orientation politique ". (*)

Comme l'Assemblée Nationale a seule la possibilité de mettre en cause la responsabilité du gouvernement ce dernier sera certain du soutien de la deuxième chambre car il ne le sollicitera pas s'il la sait hostile ou indécise. Et M. Prélôt de conclure son raisonnement en ces termes : (**)

" Par définition, l'appui sénatorial pourra même être toujours présumé, puisque Sénat, Président de la République, Premier Ministre, forment un bloc de même origine, la masse de granit, principe de force et de stabilité de la Vème République ".

L'examen rétrospectif de la vie politique du nouveau régime démontre que la République Sénatoriale n'a pas eu lieu ... Du triptyque originel, Sénat, Président de la République, Premier Ministre, subsistent seulement les deux derniers éléments pour composer la masse de granit dont parle M. Prélôt. Le Sénat a été laissé pour compte et l'origine première de cette mise en quarantaine doit être recherchée dans le résultat des élections sénatoriales d'Avril 1959.

Contre toute attente, en effet, ces élections voient un retour massif au Luxembourg des partis traditionnels et du personnel politique de la IVème République. Au terme de 1958, il était permis de se demander si la nouvelle Constitution française évoluerait dans le sens d'un véritable régime parlementaire ou si, au contraire, elle tendrait vers un régime quasi, voire même authentiquement présidentiel. Les résultats, inattendus, des élections sénatoriales, catalysés par la personnalité du Général de Gaulle et par sa conception personnelle du pouvoir, ont consacré la seconde hypothèse.

Les élections municipales de Mars 1959, à juste titre, ont été considérées comme un ballon d'essai, ces élections revêtant naturellement une grande importance politique puisque le Sénat est par nature une émanation des conseils municipaux. Or, au vu des résultats, le fléchissement de la représentation U.N.R. est manifeste tandis que Parti Communiste, Mouvement Républicain Populaire, Parti Radical, S.F.I.O. et Indépendants conservent solidement leurs positions ou, parfois même, les améliorent.

A la lumière de ces enseignements se déroulent alors les préparatifs des élections sénatoriales, dans une certaine indifférence à l'échelon national. Comme il est normal pour ces élections à deux degrés, tout se passe en conciliabules discrets entre grands électeurs, maires, conseillers généraux, notables des partis et des syndicats agricoles. Le fait le plus notoire, à quelques jours du scrutin, est la candidature d'anciens députés ou leaders battus aux élections législatives de Novembre 1958 : pour n'en citer que quelques-uns, notons : MM. Mitterrand dans la Nièvre, Edgar Faure dans le Jura, Edouard Bonnefous en Seine et Oise, Edouard Daladier dans le Vaucluse, Gaston Defferre dans les

(*) et (**) cf. " Pour comprendre la nouvelle Constitution " par M. Marcel Prélôt, Editions du Centurion.

Bouches-du-Rhône, et de nombreux ex-députés communistes favorisés par le mode de scrutin, dont nous avons fait l'analyse dans notre première partie - le fait nouveau le plus important étant, on l'a vu, l'extension du principe majoritaire, la représentation proportionnelle ne jouant plus que dans 7 départements au lieu de 11.

Quelles sont, en chiffres absolus (ne comprenant pas les territoires d'Outre-Mer) les lignes de tendances qui se dégagent de la consultation ?

Parti communiste	14 sièges au lieu de 16	soit - 2 sièges
Divers gauches	1 siège au lieu de 0	soit + 1 siège
Parti socialiste	48 sièges au lieu de 51	soit - 3 sièges
Radicaux	51 sièges au lieu de 47	soit + 4 sièges
M. R. P.	29 sièges au lieu de 21	soit + 8 sièges
U. N. R.	27 sièges au lieu de 29	soit - 2 sièges
Modérés	85 sièges au lieu de 80	soit + 5 sièges

- En ne considérant que les chiffres, on peut donc insister sur le contraste total avec la consultation législative de Novembre 1958. Les partis traditionnels ont fait preuve d'une vitalité certaine : le Centre et le Centre-gauche, malgré leurs divisions, conservent le bénéfice de leurs positions locales et personnelles, l'U. N. R. confirme son fléchissement des élections municipales. Quant au M. R. P., il recueille, dans ses huit sièges supplémentaires, les fruits de son implantation régionale délibérément poursuivie depuis la Libération.

- En considérant la composition qualitative du nouveau Sénat, le contraste est encore plus frappant, avec les élections législatives : 84 % des sénateurs sortants candidats sont réélus. Quant aux 85 nouveaux sénateurs, 9 occupent des sièges nouvellement créés et parmi les nouveaux élus, on dénombre 35 anciens parlementaires, dont 29 députés battus en Novembre 1958. Beaucoup de commentateurs politiques ont alors interprété ce retour en force sur la scène politique comme la revanche des "anciens" contre les hommes "nouveaux" que la vague gaulliste avait roulés dans ses flots.

Quant à "l'Union pour la Nouvelle République", par le truchement de son porte-parole M. Chalandon, elle a accusé - pour ne pas dire excusé - sa stagnation en ces termes :

" Il faut noter que dans ce genre de scrutin l'influence de l'administration préfectorale est particulièrement sensible. Nous pourrions dire que le collège sénatorial dans sa composition constitue un frein à l'évolution politique ".

. Prenant la parole au nom de la "Gauche Démocrate", M. Mitterrand constate que la gauche reste une force, et que son intention est de "mener une opposition constructive et efficace car", dit-il. "le Sénat est appelé à jouer un très grand rôle dans la politique française, celui joué par l'Assemblée Nationale étant pour le moment presque nul ". Et M. Marius Moutet, sénateur socialiste de la Drôme, doyen d'âge, de conclure son discours inaugural de rentrée en ces termes :

" Je reste convaincu que, si le gouvernement trouve ici des critiques, il les

prendra dans le sens d'un désir de collaboration. Si nous débutons par la revendication légitime de nos droits, nous espérons bien qu'ils ne nous seront pas contestés et qu'au contraire, s'appuyant éventuellement sur cette assemblée de réflexion, le gouvernement pourra y trouver le moyen de s'opposer à ceux qui, ayant la force du nombre, seraient tentés d'en abuser. "

Mais, en fait, pour que la seconde chambre joue ce rôle privilégié demandé par MM. Mitterrand et Marius Moutet, encore faut-il :

- que ses prérogatives expressément reconnues par la Constitution ou simplement souhaitées soient précisées par la pratique et surtout ne se heurtent pas à la volonté restrictive du gouvernement et, plus généralement, du pouvoir.
- que les Sénateurs eux-mêmes, pour beaucoup anciens membres du personnel politique de la IVème République, consentent délibérément le dialogue avec le nouveau régime, évitant à tout prix la mentalité "d'émigrés".

Or, nous sommes aujourd'hui en mesure de dire que la position du Sénat n'a cessé de se dégrader au cours des ans, à telle enseigne que des voix nombreuses et autorisées s'élèvent aujourd'hui pour affirmer qu'il n'est plus qu'un mort en sursis.

C'est à cette détérioration progressive de la situation que nous nous attacherons, aussi objectivement qu'il est possible dans cette deuxième partie en attribuant un premier développement à ce qu'il est convenu d'appeler "1960-1961 la crise larvée - les années de désillusion ". Le second développement traitant plus précisément de "1962-1963, la crise - le divorce du Sénat et de la Vème République ". Le troisième et dernier développement étant consacré à "1964, l'année d'accalmie ".

CHAPITRE I

1960 - 1961

LA CRISE LARVÉE - LES ANNÉES DE DESILLUSION

L'une des tâches primordiales du nouveau régime aurait dû être de chercher à s'enraciner. Comme l'a écrit M. François Goguel (*) :

" Il aurait fallu tenter de susciter dans le pays la naissance et le développement de forces politiques acquises à la nouvelle structure de la République, et capables de se substituer progressivement aux anciennes dans la mesure où celles-ci n'auraient pas été par la même incitées à se rallier.

Il aurait fallu, d'autre part, appliquer dans toute la mesure du possible les règles inscrites dans la nouvelle Constitution de façon à les faire progressivement accepter par les représentants des forces politiques traditionnelles qui n'avaient pas pu s'y opposer en 1958, mais il était facile de prévoir qu'ils éprouveraient vite beaucoup de réserves à leur égard ".

En d'autres termes, c'est à un renouvellement et à un ralliement de la classe politique traditionnelle en partie regroupée au Sénat, que le Pouvoir aurait dû vouer son action. Sur ce second point, l'attitude rigide de la majorité des survivants de la IV^{ème} République d'une part et du Président de la République d'autre part s'est peu à peu accentuée au point que le Général de Gaulle fort de ses pouvoirs constitutionnels a rapidement accusé sa tendance naturelle à faire directement appel de ses décisions à l'opinion publique "par dessus tous les intermédiaires" (**). Le Pouvoir, en quelque sorte, a concentré la vie politique autour de deux pôles, le Président de la République et le peuple français. Dans cette confiscation progressive, à la fois cause et conséquence de la réserve, voire même de l'hostilité de la classe politique, l'on peut, semble-t-il, trouver la raison profonde des années de désillusion et de la crise sénatoriale larvée dont nous allons maintenant tenter de discerner les symptômes au travers des différents débats qui se sont déroulés au Luxembourg en 1960 et 1961.

(*) cf. Revue française de Science Politique n° 1, Mars 1963 " Le problème politique français " par M. François Goguel.

(**) expression employée par le Général de Gaulle dans l'un de ses discours télévisés, lors de la campagne du référendum du 8 Janvier 1961.

SECTION I : L' ANNEE 1960 -

Les premières manifestations de la crise larvée peuvent être situées au printemps 1960 avec l'échec du gouvernement devant le Sénat, à propos du brûlant problème des bouilleurs de cru.

I - L'échec gouvernemental sur les bouilleurs de cru, au Sénat : 3 Mai 1960.

Le gouvernement, lors du débat de décembre 1959 devant l'Assemblée Nationale, n'a pu faire voter le projet de loi relatif aux bouilleurs de cru et à la lutte contre l'alcoolisme, qu'au prix de nombreuses concessions. Lorsque, par le jeu de la navette, le projet gouvernemental, profondément amendé, arrive sur le bureau de la seconde chambre, M. Michel Debré, alors Premier Ministre, entend combattre sur le texte de l'Assemblée nationale, considéré par lui comme la dernière ligne de repli acceptable.

Mais la commission sénatoriale compétente entend, pour sa part, étendre la liste des bénéficiaires du privilège et demande notamment que la franchise soit accordée " à ceux qui auraient pu en bénéficier au cours de la campagne 1958-1959 et non plus à ceux qui en avaient effectivement bénéficié ". L'opposition des vues est donc totale et la question est de savoir si, au cours du débat public, un terrain de rapprochement pourra être trouvé ...

Ouvrant la séance par une vigoureuse apologie du projet gouvernemental, M. Michel Debré met l'accent sur l'abus de la consommation d'alcool, sur la multiplication des alambics par l'exemption fiscale et souligne l'importance de la fraude évaluée à 60 milliards d'anciens francs, soit, dit-il, le montant annuel du programme d'adduction d'eau. Le Premier Ministre insiste sur la clause essentielle du projet, clause aux termes de laquelle est interdite toute cession ou transmission du privilège.

Les sénateurs, sur ce point, refuseront de le suivre et l'un d'entre eux, M. Legros, proposera un amendement édictant que le droit des bouilleurs de cru est " transmissible et cessible ". Cet amendement est adopté le 3 Mai 1960, par 155 voix contre 55 et, dès l'annonce du résultat, M. Debré déclare que le gouvernement retire le projet qui, dit-il " n'a plus de raison d'être ".

La conséquence assez paradoxale de ce retrait est que le seul texte légal en vigueur est le décret Mendès-France de 1954.

II - La révision de l'article 86 de la Constitution relatif à la Communauté : 18 Mai 1960.

La majorité des Etats de la Communauté ayant, à l'encontre des pronostics, demandé très rapidement leur indépendance, le problème se pose alors pour le régime de favoriser, autant que faire ce peut, une évolution pacifique des liens unissant la métropole à ses anciennes colonies. Mais cette transformation exige la refonte de certains textes mal adaptés et notamment de l'article 86 de la Constitution dont l'alinéa 3 édicte :

" Un Etat membre de la Communauté peut devenir indépendant. Il cesse de ce

fait d'appartenir à la Communauté ".

Cette rédaction ne peut évidemment être maintenue : le gouvernement entend en effet que des Etats devenus indépendants puissent continuer à appartenir à ce que l'on peut appeler la version française du Commonwealth britannique.

Or, pour cette révision nécessaire, deux possibilités sont offertes par le texte de la Constitution.

- la procédure normale de l'article 89 déjà cité qui précise :

" Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois-cinquièmes des suffrages exprimés " ...

- la procédure spéciale du titre XII "De la Communauté" article 85 :

" Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté ".

Ecartant délibérément la question de savoir si le problème concerne ou non le "fonctionnement des institutions communes", le gouvernement ne dissimule pas son intention de recourir, pour la révision, à la procédure simplifiée de l'article 85. L'opposition, par contre, excipant de ce que la révision envisagée ne saurait être assimilée au "fonctionnement des institutions communes" réclame le recours à l'article 89, seul processus constitutionnellement valide à ses yeux.

Mais la volonté de M. Michel Debré de terminer rapidement le débat engagé devant l'Assemblée nationale se manifeste avec netteté lorsqu'à l'issue de son intervention, il pose sans ambages la demande de droit pour le gouvernement de bloquer en un seul scrutin l'adoption du projet et le rejet des amendements non acceptés par le gouvernement. Rappelons en effet que l'article 44 alinéa 3 de la Constitution édicte :

" Si le gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement ".

Finalement le projet est adopté à l'Assemblée nationale par 280 voix contre 174.

La première manche remportée, le gouvernement affronte alors le Sénat où la partie promet d'être beaucoup plus incertaine. Deux événements significatifs permettent de conclure en ce sens:

. en premier lieu, le groupe socialiste qui, on l'a vu, tient dans la Haute assemblée une place plus importante qu'à la chambre, se déclare, avant l'ouverture du débat, hostile à la procédure choisie par le gouvernement et annonce son intention de déposer une motion préjudicielle.

. en second lieu, la Commission des Lois choisit un rapporteur hostile au projet, M. Marilhacy, sénateur indépendant.

Le 18 mai, s'ouvre, sous ces auspices, la discussion en séance publique. M. Marilhacy, parlant au nom de la Commission, soutient que le seul procédé constitutionnel consiste, en l'espèce, dans le vote du Congrès à la majorité des trois-cinquièmes et dans les termes de l'article 89. Certes, s'écrie-t-il :

" cette procédure est lourde mais y a-t-il vraiment un inconvénient à mettre en mouvement une procédure imposante afin de bien établir que la loi est la loi et que l'on ne l'interprète pas comme on veut ".

Le Premier Ministre, reprenant son argumentation développée devant l'Assemblée nationale, tente de justifier la procédure suivie et déclare :

" Je vous demande de repousser la motion préjudicielle et d'aborder la discussion du projet : c'est une question nationale que vous avez à trancher ".

La motion préjudicielle est finalement repoussée par 134 voix contre 100. La seconde journée de débats voit s'affronter partisans et adversaires du projet. L'intervention à retenir est incontestablement celle de M. Edouard Bonnefous, sénateur de Seine-et-Oise, qui, touchant par là le coeur même de la discussion, déclare :

" Pourra-t-on pratiquer en Algérie une autre politique que celle qu'on a instituée dans le reste de l'Afrique ? N'est-il pas utopique de croire qu'on pourra refuser aux uns ce que l'on accorde aux autres ?... "

Après avoir une dernière fois répliqué aux adversaires du projet gouvernemental, le Premier Ministre, sans convaincre, annonce son intention de faire usage du vote bloqué, comme à l'Assemblée nationale. Le texte adopté par cette dernière est finalement voté sans amendement mais aussi sans passion, par le Sénat (146 voix contre 127).

Dans cette faible majorité, il faut voir non pas le désaveu de l'évolution nécessaire de la Communauté, mais la manifestation marquée de l'opposition des Sénateurs à des procédés gouvernementaux violant, selon eux, l'esprit et la lettre de la Constitution.

III - Les escarmouches entre le gouvernement et le Sénat à propos du collectif budgétaire 1960 : 12 - 25 Juillet 1960.

Lors de cet examen, le Sénat va, par deux fois, marquer son hostilité aux méthodes gouvernementales à propos de la taxe radiophonique.

Sur les conclusions du rapporteur général de la Commission des Finances et contre l'avis du Ministre de l'Information, le Sénat déclare " illégale " l'aug-

mentation de la taxe radiophonique, y compris celle qui concerne les postes de télévision, cette taxe "ayant été majorée postérieurement à l'autorisation de perception accordée par le Parlement pour l'année en cours". Lors de son premier examen, la seconde chambre, par 191 voix contre 8, émet un vote massif contre l'augmentation et maintient son hostilité lors des navettes - l'Assemblée nationale ayant finalement le dernier mot et votant définitivement son texte.

IV - L'opposition sénatoriale à la loi sur les prix agricoles.

Le gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale divers projets agricoles, dont le plus important concerne les prix agricoles. Lors du premier scrutin, le 6 Juillet, le Sénat marque son opposition à ce dernier texte et plus particulièrement à son article 24, par 130 voix contre 46. Ayant le soutien manifeste des principales organisations agricoles, les Sénateurs n'hésitent pas à émettre un second vote hostile, à l'occasion de la navette législative. Dans ses conclusions, M. Deguise, sénateur M. R. P., rapporteur de la Commission des affaires économiques, regrette que le gouvernement se soit limité

" à une simple déclaration d'intention, faisant allusion à une augmentation de 12 % des prix agricoles. Ce chiffre est très éloigné des 15 % que nous souhaitons, cette intransigeance gouvernementale s'oppose à l'esprit de conciliation de l'Assemblée nationale. Nous le regrettons et maintenons notre texte primitif ".

A l'issue de la séance, il est annoncé que, conformément à l'article 45 de la Constitution, le Premier Ministre a provoqué la réunion de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte de conciliation sur les dispositions restant en discussion. Mais le texte ainsi élaboré n'est pas adopté par l'Assemblée nationale qui reprend son texte primitif dans son intégralité à la majorité faible de 234 voix contre 227. Le Sénat, quant à lui, reste sur ses positions et finalement l'Assemblée nationale a le dernier mot et adopte définitivement le fameux article 24 par 295 voix contre 175, à l'issue d'un débat où M. Michel Debré est intervenu en personne.

En ce qui concerne les autres projets agricoles relatifs à l'enseignement agricole, au remembrement des propriétés rurales, aux investissements agricoles et à la " lutte contre certains fléaux sociaux ", le Sénat, par contre, adopte l'ensemble du texte par 161 voix contre 93 mais renvoie à sa session d'automne l'étude publique du texte voté par l'Assemblée nationale sur l'assurance-maladie obligatoire.

V - L'opposition sénatoriale au projet de " force de frappe " : Novembre 1960.

Avec plus de vigueur encore qu'à l'Assemblée nationale, la majorité des commissions du Sénat consultées ont donné un avis hostile au projet. Le général Béthouard, sénateur M. R. P., rapporteur initial de la Commission de la Défense, démissionne et c'est le Président de la Commission, M. Rotinat qui se charge d'exposer les travaux de son groupe de travail, critiquant sévèrement les divers aspects du projet.

Il convient de noter que le gouvernement, faisant usage de la faculté qui

lui est donnée par l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, a obtenu l'adoption de son texte par l'Assemblée nationale (*). Mais le Sénat, en séance, va confirmer l'opposition de la Commission de la Défense. Parmi les multiples interventions, deux méritent d'être retenues car elles ont profondément marqué le débat : celle de M. Edouard Bonnefous, ancien ministre, sénateur gauche démocratique, et celle de M. Lecanuet, sénateur M. R. P.

. M. Edouard Bonnefous reproche au gouvernement d'avoir utilisé des artifices de procédure pour faire voter son texte par l'Assemblée nationale :

" On brandit constamment " dit-il, " la menace d'un référendum. N'était-ce pas l'occasion de consulter le pays ? Ce n'est pas le projet qui nous est soumis qui reconstituera l'unité nationale ".

L'orateur termine en insistant sur le caractère illusoire de cette force de frappe et sur les risques qu'elle fait courir à la population.

. M. Lecanuet, quant à lui, s'inquiète de l'orientation future de notre diplomatie "à partir de ces mirages".

" Votre politique " dit-il, s'adressant au gouvernement, " est nationaliste, alors que la nôtre est communautaire ".

Manifestent également leur hostilité au projet MM. Lucien Brunhes (indépendant), Pinton (gauche démocratique), Guy Petit (indépendant), Paulian (indépendant), Vallin (communiste) et Pisani (gauche démocratique) ... M. Michel Debré, Premier Ministre, fait une intervention mais ne parvient pas à détourner de sa ligne de sévérité le Sénat qui, finalement, rejette le projet par 186 voix contre 83, en adoptant la motion préalable de M. Marcihacy tendant à surseoir à l'examen du projet jusqu'à ce que la politique extérieure française ait été précisée par le pouvoir exécutif et ratifiée par le Parlement.

Le gouvernement, soucieux de l'adoption définitive de ce projet qui lui est cher, ordonne la constitution de la Commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte de conciliation bien hypothétique car, de toute évidence, la majorité de ladite Commission est décidément hostile au projet.

Aussi, à l'issue des navettes marquées par le dépôt de motions de censure et par l'opposition persistante de la deuxième chambre, le Premier Ministre fait de nouveau appel à l'article 49 alinéa 3 et obtient à l'Assemblée nationale le vote définitif du texte - la motion de censure déposée n'ayant pas recueilli le quorum requis par l'article 49 alinéa 2 (**). Cet ultime débat, le 22 Novembre 1960, est

(*) article 49 alinéa 3 : " Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ".

(**) article 49 alinéa 2 : " L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée ".

l'occasion pour M. François Valentin, député indépendant, d'élever une protestation contre l'interprétation outrancière de la Constitution par le Chef du gouvernement :

" Vous empêchez, dit-il, l'assemblée de voter sur le projet lui-même; vous en avez la faculté mais, en pareil cas, la lettre tue : elle tue le caractère véritable de la loi qui est d'exprimer la volonté générale. Vous n'aurez qu'une volonté contrainte assortie d'une opposition déclarée. L'acte qui sera publié au Journal Officiel sera appelé loi. Mais quelle sera son autorité ? "

VI - La déclaration gouvernementale relative à la prochaine autodétermination des populations algériennes : le coup de semonce sénatorial du 16 Décembre 1960.

A la veille du référendum de Janvier 1961, sur l'autodétermination, le gouvernement charge M. Louis Joxe de lire au Sénat une déclaration. A l'encontre du désir exprimé d'abord par M. Debré, un débat spontané s'engage à l'issue de cette lecture, permettant aux adversaires du gouvernement, appartenant aux formations politiques les plus variées, de faire valoir leurs critiques et d'apporter les commentaires que leur inspirent les desseins du Pouvoir.

M. Barrachin, sénateur indépendant, affirme que :

" l'on joue sur la lassitude de la métropole. La Communauté", ajoute-t-il, "ne vient-elle pas de disparaître en vingt mois sans que la métropole parût s'en apercevoir ? Qu'allez-vous faire des Français d'Algérie ? C'est à 1.000 milliards de dépenses qu'il faudra faire face très rapidement pour les indemniser ... Ce que vous voulez, c'est que le peuple français endosse votre politique qui est l'abandon de l'Algérie. Votre référendum est un piège tendu à la nation ".

Et M. Marcilhacy, sénateur non-inscrit, de parachever la condamnation du référendum en ces termes violents :

" Ce gouvernement, le plus nationaliste que la France ait connu, se termine par la faillite de la nation !... "

Ainsi, à l'issue de l'année 1960, en dépit des tentatives de coopération entre le Sénat et le gouvernement, plusieurs épisodes spectaculaires, dont nous avons rappelé les grands traits, attestent du conflit virtuel entre le Pouvoir et la Deuxième Chambre, entre l'idée que le Chef de l'Etat se fait de son rôle et les pratiques classiques d'un régime représentatif. Aussi, au seuil de la nouvelle année, l'opinion publique et surtout le personnel politique traditionnel s'interrogent-ils sur l'avenir des institutions ...

SECTION II - L'ANNEE 1961 -

I - Où il est question d'une réforme du Sénat ... Les deuxièmes assises nationales de l'U.N.R. 17-19 Mars 1961.

Le vendredi 17 Mars s'ouvrent à Strasbourg les deuxièmes assises nationales de l'Union pour la Nouvelle République. L'Algérie relevant, selon la

définition lancée par M. Chaban Delmas, du "domaine réservé", l'on évite de longues discussions à son sujet ... Les congressistes vont axer leurs travaux sur les problèmes économiques et sociaux et surtout sur la question déjà fort débattue des institutions. Les positions institutionnelles adoptées à Strasbourg avec l'accord du Premier Ministre laissent prévoir une réforme constitutionnelle qui porterait sur les points suivants : élection du Président de la République au suffrage universel direct et surtout suppression du Conseil économique par l'intégration dans un Sénat "renoué" grâce à l'entrée de représentants des forces économiques et syndicales. La publication des débats soulève un déchaînement de protestations dans les partis mais surtout parmi les élus locaux, le Sénat étant, rappelons-le, le "grand Conseil des Communes de France". Aussi le projet de réforme de la Chambre Haute, n'aura-t-il pas de suites, d'autant que ce projet révélait en fait une méconnaissance de la Constitution, puisqu'il n'était réalisable qu'après une réforme constitutionnelle.

Les assises U.N.R. trouvent d'ailleurs un écho au XVIIIème Congrès M.R.P. à Royan, du 11 au 14 Mai 1961, où M. Lecanuet, alors président du groupe M.R.P. du Sénat, déclare lors de son rapport de politique générale : " La pyramide des institutions repose sur la pointe. Comment la rétablir sur la base ?... "

II - Stabilité aux élections cantonales des 4 et 11 Juin 1961.

Il s'agit de remplacer les conseillers généraux élus en 1955. Les résultats d'une telle consultation revêtent, dans l'optique de notre sujet, une grande importance puisque les conseillers font, on le sait, partie du collège électoral chargé d'élire les sénateurs.

La campagne se déroule dans une discrétion, fidèle reflet de l'indifférence de l'opinion peu sensible à cet échelon représentatif. A l'issue des deux tours, M. Roger Frey, ministre de l'intérieur, note dans ses commentaires sur les résultats :

" On peut très raisonnablement dire que les candidats qui se réclamaient de la politique du Chef de l'Etat, ont nettement conservé ou gagné l'audience du corps électoral ".

A la vérité, il ressort de l'examen des résultats que la consultation a très peu modifié la physionomie des Conseils généraux (*). Extrapolant dans l'avenir, il est loisible de prévoir, dans ces conditions, une certaine stabilité des résultats, au prochain renouvellement triennal du Sénat.

III - La déclaration gouvernementale sur l'Algérie : les sénateurs protestent vigoureusement contre le peu de pouvoir qui leur est laissé. Juin 1961.

Au printemps 1961, la nervosité grandit chez les parlementaires causée par un mécontentement qui ne cesse de croître, privés qu'ils sont peu à peu du

(*) cf. L'Année politique 1961 " Politique Intérieure " page 78.

du rôle d'arbitre qu'ils auraient pu jouer dans un régime parlementaire normal.

De très vifs incidents éclatent au Sénat à propos de la déclaration gouvernementale sur l'Algérie, dont une lettre du Premier Ministre au Président Monnerville annonce qu'elle sera lue au Luxembourg "à condition qu'elle ne soit suivie d'aucun débat".

Or, le règlement du Sénat est formel : il autorise expressément un tel débat. L'unanimité des Sénateurs s'élève avec violence contre ce qu'ils considèrent comme une violation délibérée de leurs "droits essentiels" et comme une atteinte à leur dignité. M. Gaston Monnerville, répondant au Premier Ministre, conclut la discussion en ces termes :

" Le Sénat n'accepte pas de ne pas respecter son règlement ... Au gouvernement de décider s'il viendra ou s'il ne viendra pas ... "

Il convient d'ailleurs de noter que le mouvement de soulèvement sénatorial va de pair avec un mécontentement grandissant à l'Assemblée nationale où, le mardi 27 Juin, M. Jean-Paul David s'écrit :

" Actuellement, il y a d'un côté la rue, de l'autre l'Exécutif et, entre les deux, rien !... "

Rappelons en effet qu'à la suite du putsch militaire à Alger, en avril, le Général de Gaulle, estimant que le "fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels était interrompu", a pris les pleins pouvoirs que lui confère l'article 16 de la Constitution, en cas de crise grave. Le Parlement devant précisément se mettre en vacances le 22 Juillet, plusieurs sénateurs, le 24 Juillet, parmi lesquels MM. Barrachin, Edouard Bonnefous, Emile Hugues, Marcihacy, Maroselli, rendent public un communiqué dans lequel ils déclarent qu'ils :

" ne peuvent accepter sans protester, dans la dramatique situation actuelle, la suspension des séances du Parlement, alors que celui-ci, en application de l'article 16 doit rester réuni jusqu'au retour des conditions normales de l'exercice de la démocratie sur le territoire de la République... "

IV - La réunion anticipée du Sénat, le 6 Septembre 1961 : débats sur les problèmes agricoles et controverse entre M. Gaston Monnerville, Président du Sénat et M. Michel Debré, Premier Ministre.

La réunion anticipée du Sénat en session extraordinaire s'ouvre le 6 Septembre 1961. Au préalable, la Conférence des Présidents a inscrit à l'ordre du jour une proposition de loi sur le mécanisme de fixation des prix agricoles. Le gouvernement ne dissimule pas sa volonté d'interdire un vote de l'assemblée du Luxembourg sur cette proposition. M. Michel Debré s'appuie pour cela sur plusieurs articles de la Constitution, dont l'article 40 qui permet au gouvernement de déclarer irrecevables des textes d'origine parlementaire lorsqu'ils entraînent des dépenses supplémentaires (*). Le Premier Ministre argue de ce

(*) article 40 : " Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique".

que cette proposition de loi aurait précisément pour conséquence de soulever des problèmes de subventions et de soutien des marchés. En ce cas, le seul recours de M. Monnerville serait la consultation du Conseil Constitutionnel.

Mais il apparaît bien qu'au-delà des questions agricoles, les sénateurs s'insurgent une fois de plus contre le maintien de l'article 16. La véritable controverse concerne les pouvoirs du Parlement et l'interprétation de la Constitution. Avant même le débat, l'état d'esprit des sénateurs est parfaitement reflété par cette question orale de M. Marilhac qui demande à M. Debré "quelles mesures il compte prendre pour rétablir un véritable régime démocratique sur le territoire de la République française".

Le débat lui-même, quant à lui, tourne en une controverse entre M. Gaston Monnerville et M. Michel Debré. M. Monnerville donne lecture de la lettre que le Premier Ministre lui a envoyée à propos de la réunion anticipée du Sénat et de la recevabilité de la proposition de loi, puis, répliquant au chef du gouvernement, dit notamment :

"J'estime que c'est à juste titre que la Conférence des Présidents, dans sa réunion de la semaine dernière, a constaté qu'aucune disposition de la Constitution ne pouvait être invoquée à l'encontre de ce droit".

A propos d'une seconde lettre du Premier Ministre, le Président du Sénat dénie au gouvernement le droit d'user, en l'espèce, de l'article 41 de la Constitution (*).

V - La rentrée parlementaire du 3 Octobre 1961 : les travaux du Sénat.

A - Le problème des rapatriés d'Outre-Mer.

Les premiers travaux du Sénat sont consacrés au problème du reclassement des Français d'Outre-Mer rapatriés en métropole. M. Couve de Murville ministre des affaires étrangères, souligne que :

"le gouvernement ne ménagera aucun effort pour que l'évolution amorcée se poursuive et qu'en définitive, les conditions d'une vie et activité normales soient accordées à ceux de nos ressortissants qui resteront dans un pays au développement duquel ils ont jusqu'à ce jour si efficacement contribué".

Puis, M. Boulin, secrétaire d'Etat aux rapatriés, énumère les mesures qui ont déjà été prises et ajoute :

"La France tout entière doit s'intéresser au sort de ceux qui ont tout perdu ... et il est nécessaire d'inscrire en priorité dans le texte de loi cette notion de solidarité nationale qui est la base fondamentale de l'action que nous entendons mener ... "

(*) article 41 de la Constitution : "S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée le Conseil Constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de 8 jours. "

Dès le 24, le Sénat, après le retrait d'une motion préalable, aborde l'examen proprement dit du projet d'aide aux rapatriés. La discussion porte essentiellement sur l'indemnisation des biens abandonnés que refuse le gouvernement.

B - Le problème de la réorganisation de la région parisienne.

Le 31 Octobre, M. Edouard Bonnefous pose une question orale au gouvernement sur le projet de réorganisation de la région parisienne. Ce projet mis sur pied par la commission Maspétiol, chargée par le gouvernement d'étudier les possibilités de remodelage de la région parisienne, suggère un redécoupage départemental et la création d'un nouveau département : " La Marne-et-Oise ". La publication de ce projet par la presse soulève une vague de protestations inquiètes, parmi les parlementaires et les élus locaux de la région. Les Conseils généraux, pour leur part, affichent une opposition absolue à cette réforme.

En réponse à la question de M. Edouard Bonnefous, le Ministre de l'intérieur, M. Roger Frey, donne les apaisements qui conviennent à l'orateur et assure que le gouvernement ne prendra aucune décision en la matière, sans avoir au préalable consulté le Parlement.

C - " L'affaire de la Wilaya IV " au Luxembourg.

Dans une question orale au Premier Ministre, M. de Maupeou, sénateur indépendant, demande " s'il est exact que trois responsables de diverses zones de la rébellion algérienne, Si Salah, Si Mohammed et Si Lakdar désireux de déposer les armes, sont venus à Paris et ont été reçus à l'Elysée au mois de Juin 1960 et, dans l'affirmative, pourquoi le gouvernement n'a pas accepté de donner suite à des propositions susceptibles de mettre fin au combat et de ramener la paix en Algérie ".

Cette question fait directement allusion à " l'affaire de la Wilaya IV " que le Général Challe, lors de son procès devant le Haut tribunal militaire (29 Mai-31 Mai 1961) a révélée, reprochant au gouvernement d'avoir laissé volontairement échapper une occasion de conclure la paix en Algérie. Cette question avait alors été jugée à huis clos et depuis, le gouvernement avait tu cette affaire.

A la question orale, le gouvernement, par l'intermédiaire de M. Louis Joxe, ministre d'Etat chargé des affaires algériennes, répond le mardi 17 octobre. Le ministre ne nie pas les faits : il raconte deux mois de pourparlers difficiles, leur échec après le discours du Général De Gaulle, le 11 Juin 1960, puis le revirement de Si Mohammed et la mort des trois chefs et des Musulmans ayant participé aux négociations.

M. de Maupeou prenant à son tour la parole déclare :

" Je crois pouvoir dire que les chefs rebelles ont été déçus par leurs entretiens avec le Général de Gaulle. De même, les préparatifs de la Conférence de Melun vinrent en travers des projets des trois chefs de la Wilaya IV. On pouvait croire que la politique de l'Elysée était celle de la paix des braves. En fait, il avait

choisi de négocier avec des exilés politiques sans pouvoir effectif à ce moment là et avait pris la route menant de Melun à Evian et à Lugrin ".

En guise de conclusion, M. Joxe répond :

" Je ne vois pas comment l'appel lancé par le Général De Gaulle pouvait gêner les tractations entamées avec les hommes de la Wilaya IV. D'autre part, ces hommes n'étaient pas prêts à nous rallier. Révolutionnaires en désaccord avec d'autres révolutionnaires, ils nous combattaient. En faisant ce qu'ils ont fait, ils ont pris des risques qui sont allés jusqu'à la mort. Je n'ai rien à ajouter. "

D - Les Sénateurs, le 31 Octobre, évoquent les manifestations musulmanes de Paris (17-18-20 Octobre).

Les milieux musulmans mécontents des nouveaux moyens de lutte mis en place le 5 Octobre, par la Préfecture de police, contre le terrorisme en métropole, décident, en accord avec le F. L. N., d'organiser une manifestation de masse à Paris. Le mardi 17 au soir, 30.000 manifestants se trouvent ainsi rassemblés. L'énervement des forces de police, à mesure que le déferlement musulman prend de l'ampleur, va grandissant et, en fin de soirée, les échauffourées se multiplient. Les premiers bilans parlent de deux morts et soixante-quatre blessés parmi les Algériens; 11.538, soit près de la moitié de ceux qui participaient aux manifestations, sont appréhendés.

Deux nouvelles démonstrations sont organisées le 18 et le 20, mais le dispositif de sécurité est tel que le calme est très tôt rétabli.

L'émotion est considérable dans l'opinion, dans la presse et parmi les Parlementaires. A l'Assemblée nationale, M. Claudius Petit (Entente démocratique) rapporte toute une série de brutalités commises par la police et termine son intervention en ces termes :

" La bête hideuse du racisme est lâchée. Refermez vite la trappe, Monsieur le Ministre ! Nous avons entendu dire : "c'est généreux, la France ! ". La France ne veut pas perdre son âme. "

Le mécontentement trouve un écho considérable au Palais du Luxembourg où les manifestations sont évoquées le 31 Octobre. Deux questions orales ont été posées par MM. Jacques Duclos, sénateur communiste et Gaston Defferre, sénateur socialiste, maire de Marseille. Ce dernier suggère la création d'une Commission d'enquête parlementaire :

" J'ai, dit-il, dans mon dossier une série de plaintes ... "

Et M. Estève, U.N.R., de réclamer " des noms et des adresses ".

Le Maire de Marseille répond alors, vindicatif :

" Je suis prêt à les donner à cette Commission, pas à un ministre à qui je ne puis faire confiance. Toutes ces plaintes relatent les sévices et les vols dont les Musulmans ont été victimes de la part des policiers ... Ces faits sont condamnés par la majorité des policiers. J'en ai vu qui sont atterrés. Ils considèrent que des sanctions doivent être prises ... Mais le vrai responsable, en

définitive, ce n'est pas cette partie gangrenée de la police, c'est le gouvernement et plus précisément le chef du gouvernement ".

M. Frey, Ministre de l'intérieur, répond à M. Defferre qui l'a accusé de discrimination raciale :

" Rien n'est plus étranger à mon caractère et dans le pays où je suis né une telle discrimination est inconnue (*). ... Mais le maire de Marseille aurait-il accepté de voir les rues de sa ville livrées à l'émeute ? Peut-être aurait-il fait le même choix que moi ".

E - L'examen du budget 1962.

Après les débats consacrés aux crédits militaires et aux crédits de fonctionnement du Sahara, le Sénat entame, le 25 Novembre, l'examen du Budget de l'Algérie. La séance est houleuse et tous les orateurs à l'exception de M. Achour (R.D.A.) manifestent leur vive hostilité à la politique du gouvernement. M. Mitterrand accuse le Pouvoir de chercher un accord avec le " G. P. R. A. " plutôt qu'avec les Français :

" Le G. P. R. A., conclut-il, serait le dernier électeur du Général de Gaulle... tandis que la paix n'aura même pas été préparée par un accord entre les Français ".

Mais la passion atteint son point culminant lorsque M. Paulian, sénateur indépendant d'Alger, prend la parole. Se posant en porte-parole des activistes, il dénonce :

" les équipes spéciales chargées d'obtenir par tous les moyens, y compris la torture, les aveux et les dénonciations jugées nécessaires pour lutter contre la résistance nationale ".

En réponse, M. Louis Joxe expose de nouveau la politique du gouvernement mais son exposé ne suffit pas pour apaiser le mécontentement. Le budget de l'Algérie est finalement repoussé par 130 voix contre 62.

. La voie des questions orales apparaissant comme l'une des dernières possibilités offertes aux parlementaires pour faire pression sur le gouvernement, M. Edouard Bonnefous, le 5 Décembre, soulève devant le Sénat la question de la protection civile. Il insiste sur l'insuffisance des crédits de la protection civile par tête d'habitant, alors que, dit-il, la création de la force de frappe nucléaire augmente considérablement les risques de bombardement encourus par la population. Aussi l'orateur réclame-t-il avec insistance le dépôt d'une loi-programme concernant la protection civile. Le gouvernement répond qu'un tel projet de loi est envisagé pour 1962.

. Le 6 Décembre commence alors au Luxembourg l'examen, en seconde lecture, de la loi des finances. Alors que l'Assemblée nationale a, sur la demande du gouvernement, rétabli la plupart des dispositions supprimées par le

(*) M. Frey est né en Nouvelle-Calédonie

Sénat en première lecture, ce dernier, en seconde lecture, maintient sa position et repousse les impôts nouveaux dont le gouvernement a obtenu le vote au Palais-Bourbon. Pour financer l'augmentation des salaires du secteur public, les sénateurs proposent des économies sur "certains équipements militaires" tout d'abord." Nous comprenons la nécessité d'un armement atomique, mais nous voulons que cet armement soit "intégré" déclare M. Emile Hugues (Gauche démocratique). Les économies sont, finalement, votées par 166 voix contre 48. D'autres sont proposées sur les crédits de l'Algérie et du Sahara et adoptées à main levée. L'ensemble de l'amendement repoussant les impôts nouveaux et réclamant des économies supplémentaires est approuvé par 174 voix contre 53. Après avoir été très profondément modifié, le projet de budget est voté par 118 voix contre 104.

Les deux chambres n'ayant donc pu trouver un terrain d'accord, le texte est soumis, conformément à la Constitution, à l'examen d'une Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte transactionnel sur les points litigieux.

Après avoir été adopté devant l'Assemblée nationale par 302 voix contre 196, le projet amendé par la Commission mixte arrive, en troisième lecture, devant le Sénat le 11 Décembre. M. Pellenc, rapporteur général, expose les conclusions de la Commission et note les points sur lesquels aucune solution n'a pu être trouvée : il s'agit des impôts nouveaux proposés par le gouvernement et des économies demandées en première lecture par les sénateurs. Une suspension de séance est l'occasion pour les indépendants d'entendre M. Giscard d'Estaing, mais celui-ci ne parvient pas à convaincre ses amis de voter le budget. M. Courrière, socialiste, expose de son côté l'hostilité des socialistes aux impôts proposés et le texte est finalement repoussé par 135 voix contre 82.

Alors qu'une quatrième lecture vient à l'Assemblée nationale confirmer les votes précédents en faveur du texte gouvernemental, le Sénat maintient de nouveau son opposition par 131 voix contre 93, non sans que M. Baumgartner, Ministre des Finances, ait lancé au préalable un avertissement aux sénateurs :

" Il ne faut pas aller au-delà de la mesure, dit-il, car la démonstration risque de manquer son but ".

Informés de ce nouveau rejet, les députés entreprennent dans la soirée de statuer définitivement. Le projet est finalement adopté par 307 voix contre 192.

Dans le solennel avertissement lancé aux Sénateurs par M. Baumgartner, à l'issue de l'examen si heurté du Budget 1962, il est permis de conclure que la crise larvée dont nous avons vu grandir les symptômes au fil de cet exposé est sur le point de céder le pas à un véritable divorce consommé entre le Luxembourg et le régime, divorce que divers événements fortuits ou concertés vont précipiter dès 1962.

CHAPITRE II

1962 - 1963

LA CRISE

LE DIVORCE DU SENAT ET DE LA Vème REPUBLIQUE

SECTION I - 1962 : LA DETERIORATION DES RAPPORTS.

ULTIME ET INFRUCTUEUSE TENTATIVE DE CONCILIATION LORS DU VOTE DU BUDGET DE 1963.

Quand le rideau se lève sur Janvier 1962, le gouvernement de M. Michel Debré se trouve en face de problèmes extrêmement difficiles. En employant trop souvent des pratiques inconstitutionnelles ou, du moins, en forçant l'esprit de la Constitution, le pouvoir s'est aliéné l'audience d'une partie de l'opinion mais surtout celle de nombre de partis politiques et a fortiori de la majorité des Sénateurs.

- A l'orée de la nouvelle année, le problème algérien n'a jamais eu d'égal retentissement sur la vie politique française. Ce drame a d'ailleurs totalement changé de visage en quelques mois. Tandis que, croit-on, se déroulent en France des négociations secrètes entre le "G. P. R. A. ", ce ne sont plus tant les conditions ou les modalités de la paix qui retardent la solution du conflit que les menées du nouveau terrorisme né en Algérie : l'Organisation de l'armée secrète (O. A. S.). Son développement devient une cause essentielle de la désaffection croissante du personnel politique traditionnel désenchanté. Si le Sénat - et plus largement l'opposition - trouve dans la lutte contre l'O. A. S. un motif important de mécontentement, il y puise en même temps un nouveau dynamisme.

- En outre, le Chef de l'Etat laisse prévoir une réforme de la Constitution, afin d'assurer sa propre succession et, par là, le maintien du régime. Les hommes politiques qui, déjà, s'estiment frustrés d'une grande part de leur influence, craignent dès lors un nouveau rétrécissement de leur champ d'activité, car chacun croit savoir que le Général De Gaulle voudrait faire élire le Président de la République au suffrage universel.

Telles sont les deux grandes causes du malaise politique qui ouvre l'année 1962. Ce malaise se traduit matériellement dans les deux chambres où l'opposition grandit : à l'Assemblée nationale, l'on dose les voix par crainte de la dis-

solution. Quant au Sénat, aux Sénateurs et à leur Président, ils entrent dans une opposition ouverte au régime.

I - Le voyage d'études de M. Debré en Haute-Garonne (2 au 4 Février 1962) : L'abstention des sénateurs du département.

Du 2 au 4 Février, M. Michel Debré, Premier Ministre, effectue un voyage dans la région toulousaine, afin d'étudier son développement possible. Il y reçoit un accueil assez froid de la part de la population et de certaines personnalités politiques. Mais, surtout, l'on note l'abstention des trois sénateurs du département. Quant aux membres de la majorité eux-mêmes, ils ne sont guère là qu'en spectateurs, voulant ainsi manifester leur mécontentement devant l'attitude de M. Debré qui a accepté de terminer son voyage en chef de parti et de participer à une réunion U.N.R. Aux questions posées par les élus U.N.R. relatives aux problèmes politiques que pourrait faire rebondir la fin de la guerre d'Algérie - notamment la suppression du Sénat - le Premier Ministre évite, par des boutades, de donner réponse.

II - L'annonce de pourparlers secrets entre la France et le F.L.N. (19 Février 1962) : le groupe indépendant du Sénat réclame la convocation du Parlement et une communication du gouvernement.

Dans un discours radiotélévisé, le 19 Février, M. Louis Joxe fait part de pourparlers avec le F.L.N. et ne présente les résultats :

" Nous nous sommes entretenus du problème essentiel qui est le retour à la paix dans la perspective d'une association étroite dans l'avenir entre la France et l'Algérie et sur la base de l'autodétermination ... J'ai eu déjà des consultations en Algérie, pour ma part, avec tous les éléments représentatifs. De telles consultations vont se préciser ces jours-ci ".

Tandis que se dessine, dans les jours suivants, le contenu de ces accords, l'opinion et les partis politiques en tirent les premières conséquences. Cependant percent déjà des préoccupations politiques plus ou moins lointaines. Certains s'inquiètent de la façon dont le Parlement, alors en vacances, devrait être informé. Au Sénat, le groupe des républicains indépendants réclame avec insistance la réunion du Parlement et dans un communiqué :

" demande instamment au gouvernement de faire connaître par une communication au Parlement les termes d'un accord qui engage à la fois les intérêts de la France, le destin de l'Algérie et le sort d'une immense population européenne à laquelle se trouve liée une population musulmane non moins importante. "

Certains cependant vont encore plus loin : M. Defferre, sénateur-maire de Marseille, envisage le problème du remplacement pur et simple de M. Debré :

" Si l'on veut, écrit-il, que l'O.A.S. soit combattue efficacement, il faut prendre des mesures draconiennes, notamment en épurant certaines administrations, certains cabinets ministériels, en changeant certains Ministres, et d'abord le Premier Ministre ".

Cette affirmation trouve un écho assez considérable dans l'opinion qui ne manque pas de remarquer que la plupart des cabinets ministériels ont été formés en 1958, au moment où la thèse " Algérie française " était encore celle du gouvernement.

III - La prise de position de M. Gaston Monnerville sur une éventuelle réforme constitutionnelle (27 Février 1962).

Certains milieux officiels prêtent au chef de l'Etat, après le " cessez-le feu " en Algérie, l'intention de réformer le Sénat, dont l'opposition au régime est devenue manifeste, et qui ne formerait plus qu'une seule assemblée avec le Conseil économique. Devant les bruits qui finissent par prendre corps, le Président du Sénat adresse à chaque Sénateur une lettre de mise au point ainsi libellée (*) :

" Mon cher collègue,

" Depuis quelques semaines la presse a fait état de diverses rumeurs concernant de prétendus projets de transformation ou même de suppression du Sénat. Ces rumeurs ont servi de prétexte à des interprétations parfois très fantaisistes des prescriptions de la Constitution sur la procédure de révision constitutionnelle. Un certain nombre de sénateurs, notamment parmi les élus des départements de la série A, qui doit être renouvelée cette année, m'ont fait part de l'inquiétude produite par ces rumeurs ou ces interprétations parmi les élus municipaux et départementaux qui composent les collèges électoraux du Sénat.

Votre président, comme il lui appartenait de le faire, a pris contact à ce sujet avec le Premier Ministre et les membres du gouvernement. Il a reçu l'assurance que les prétendues informations concernant l'existence d'un projet de révision des textes constitutionnels concernant le Sénat n'ont aucun fondement. Comme vous l'avez sans doute appris, Monsieur le Ministre de l'intérieur vient d'ailleurs de confirmer officiellement que le renouvellement de la série A aurait lieu, conformément aux textes en vigueur dans les soixante jours précédant le mardi 2 Octobre 1962, date d'ouverture de la première session ordinaire 1962-1963.

Je me permets d'autre part de vous rappeler que, dans une déclaration publiée par la Revue politique et parlementaire d'Avril 1961, j'avais déjà indiqué qu'une modification du statut du Sénat tel qu'il résulte de la Constitution et de la loi organique ne pourrait pas intervenir sans l'assentiment exprès de notre assemblée.

J'ai jugé utile de reprendre et de développer cette analyse juridique dans une note détaillée, dont je vous envoie ci-joint le texte. Je souhaite qu'elle puisse vous aider à remettre les choses au point auprès de tous ceux qui pourraient s'inquiéter auprès de vous du sort futur de notre assemblée.

Veuillez croire, mon cher collègue, à mes sentiments les meilleurs et les plus dévoués. "

Le Président du Sénat
Gaston Monnerville.

(*) cf. L'Année Politique, 1962, Annexes, page 627.

Dans la note annexée à la lettre ci-dessus reproduite, le Président du Sénat affirme qu'en aucun cas une révision de la Constitution ne peut intervenir sans un vote du Sénat en raison des articles 11 et 89 de la Constitution. D'après l'article 89, précise-t-il :

" la procédure de vote par le Parlement des lois constitutionnelles diffère de celle des lois ordinaires et des lois organiques en ce que l'Assemblée nationale ne peut statuer définitivement en adoptant un texte différent voté par le Sénat. "

D'autre part, ajoute-t-il, le renvoi devant le Parlement convoqué en Congrès ne saurait supprimer la phase parlementaire, tant et si bien que la procédure de révision constitutionnelle définie par l'article 89 ne peut donc aboutir à un résultat positif sans l'accord exprès du Sénat. Enfin, M. Monnerville soutient que ni l'article 11 sur un référendum législatif, ni l'article 16 sur les pleins pouvoirs ne peuvent servir à la révision de la Constitution. Seule est donc possible une révision en utilisant l'article 89 qui implique l'accord du Sénat.

IV - Les débats du Sénat sur les accords d'Evian.

Après de longues et difficiles journées de négociations, les accords de cessez-le-feu sont paraphés à Evian le 18 Mars et doivent entrer en vigueur le 19 Mars à midi. Le Parlement est, de ce fait, réuni en séance extraordinaire. Il entend tout d'abord un message du Général De Gaulle qui est lu à l'Assemblée nationale par M. Chaban-Delmas et au Sénat par M. Monnerville.

Dans ce message, le Président de la République évoque en commençant la part de responsabilités prises par les parlementaires :

" La politique poursuivie par la République depuis tantôt quatre années au sujet de l'Algérie a été, dit-il, à mesure de son développement, approuvée par le Parlement soit explicitement, soit du fait de la confiance qu'il n'a cessé d'accorder au gouvernement responsable ... Il m'apparaît comme nécessaire que la Nation elle-même sanctionne une aussi vaste et profonde transformation... C'est pourquoi, en vertu de l'article 11 de la Constitution, j'ai décidé, sur la proposition du gouvernement, de soumettre au référendum un projet de loi comportant l'approbation des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962. "

Après la lecture de ce message, le Parlement écoute la déclaration du Gouvernement lue à l'Assemblée nationale par le Premier Ministre M. Michel Debré, au Sénat par le Ministre des Travaux Publics M. Robert Buron.

Puis, les débats s'engagent au sein des deux chambres. Au Luxembourg, le ton des débats est, dans l'ensemble, mesuré. Un incident grave est toutefois suscité par l'intervention de M. Dailly, gauche démocratique, qui rapporte des propos tenus par M. Debré alors qu'il est encore sénateur, avant le 13 mai 1958, notamment :

" La perte de l'Algérie, ce sera la fin du régime " et, ajoute-t-il, voilà qui fera plaisir à M. Duclos : " La perte de l'Algérie, c'est la France communisée ".

Ce à quoi M. Duclos, au milieu des rires, rétorqua :

" Je n'attache pas une grande importance aux écrits de M. Debré ".

Les interventions les plus notoires sont celles de M M. Edgar Faure, gauche démocratique, et André Colin, président du M. R. P.

M. Edgar Faure, après avoir regretté que le gouvernement n'ait pas recouru d'une manière plus fréquente au Parlement, pense que :

" tout n'est pas perdu, s'ils le veulent, pour les Français d'Algérie car, dit-il, nous détenons dans ces accords une possibilité dynamique : la coopération ".

M. Colin, pour sa part, projette sur l'avenir :

" Après le scrutin d'autodétermination, dit-il notamment, la politique de coopération inscrite dans les textes se précisera dans les faits : c'est dire l'importance de la période de trois ans qui suivra le scrutin. Il faut que nos compatriotes d'Algérie entendent dès maintenant le langage de la sagesse et de la raison ".

A la fin de la séance, M. Joxe répète les propos qu'il a tenus le matin même à l'Assemblée nationale, puis M. Debré lui succède et déclare notamment : " Ce qui a été perdu sur un terrain sera retrouvé sur un autre ". Son intervention clôt les débats. La séance est levée et le 21 mars, la session extraordinaire du Parlement est déclarée close.

Durant les deux mois et demi qui vont suivre, marqués par un " oui franc et massif " à la politique algérienne du Général de Gaulle lors du référendum du 8 Avril, marqués aussi par la démission du Ministère Debré et par l'investiture du Ministère Pompidou le 27 Avril, le Sénat quant à lui garde un silence presque total, rompu soudain le 12 Juin par l'ouverture d'un débat de politique étrangère d'une haute tenue.

V - Le débat de politique étrangère au Sénat : 12 Juin 1962.

Les négociations sur l'Europe politique ayant échoué le 17 Avril à Paris, l'opposition sénatoriale provoque, le 12 Juin, une discussion de questions orales avec débat, où elle manifeste avec force ses inquiétudes sur la politique étrangère du gouvernement.

M. Edouard Bonnefous, gauche démocratique, fait une intervention qui marque bien le ton amer et l'esprit vindicatif du débat engagé :

" L'Europe, dit-il, est le principal sujet politique actuellement discuté par les gouvernements. Des conférences internationales sont convoquées à cet effet; les chancelleries ne cessent d'en discuter; des conférences de presse spécialement consacrées à l'Europe ont lieu au cours desquelles des journalistes, plus heureux que les parlementaires, peuvent obtenir les éclaircissements voulus sur la politique gouvernementale. Les tournées en province permettent également de saisir la pensée du gouvernement. Quant au Sénat, qu'il était de tradition de considérer comme l'assemblée la plus qualifiée pour exprimer ses vues sur la politique extérieure de la France, il n'a que très rarement l'occasion de pouvoir parler à ce sujet et notamment de l'Europe, puisqu'il n'a pas tenu de débat européen depuis 1959, c'est-à-dire deux ans et demi, ni de débat de politique extérieure

digne de ce nom depuis 1961 ".

Les représentants des divers groupes formulent de nombreuses critiques à l'adresse de la politique extérieure du régime.

- Le sénateur indépendant M. Portmann s'inquiète de la détérioration des rapports entre Paris et Washington. Il réclame l'intégration politique de l'Europe. suite logique de l'intégration économique lancée depuis treize ans par le Plan Schuman.

- M. Jean Péridier, sénateur socialiste, souligne :

" l'isolement de la France dans l'Organisation atlantique parce que notre gouvernement se refuse à accepter une certaine intégration, prévue pourtant au traité de Paris et souhaitée par tous nos partenaires,

" l'isolement de la France dans l'affaire de Berlin où la discussion se poursuit au-dessus de notre tête,

" l'isolement de la France dans la construction de l'Europe parce que, fidèle au Plan Fouchet qu'il a inspiré, notre chef de l'Etat veut en rester sinon à l'Europe des patries du moins à l'Europe des Etats qui ne peut avoir aucune signification réelle,

" l'isolement de la France dans la question primordiale du désarmement par suite de notre absence à la Conférence de Genève... "

- M. Edouard Bonnefous, gauche démocratique, à la faveur d'un retour sur le passé, note que le R. P. F. a toujours manifesté une très vive hostilité à l'intégration économique européenne, notamment à propos de la C.E.C.A., aux motifs que l'on ne pouvait pas procéder valablement à une intégration économique si une autorité politique n'était pas préalablement constituée. Or, actuellement, le gouvernement estime qu'il est trop tôt pour mettre sur pied cette autorité politique, alors que le développement normal du Marché commun rend nécessaire et inévitable la communauté politique.

" La voie européenne sinueuse choisie par le gouvernement, ajoute-t-il, a-t-elle une chance de pouvoir mener à l'Europe unie ? Quelle serait la configuration de cette Europe unie ? Elle serait une Europe continentale reposant sur son directoire franco-allemand, protégé par une force de frappe française. Elle irait de l'Atlantique à l'Oural, c'est-à-dire qu'elle serait fermée à l'Ouest et ouverte à l'Est. Même si elle ne s'affirmait pas neutraliste, elle tendrait fatalement à une troisième force puisqu'elle agirait indépendamment du groupe atlantique ".

- M. Mitterrand, gauche démocratique, critique ce qu'il appelle "l'axe Paris-Bonn", déplore l'absence diplomatique de la France dans de nombreux pays et dans certaines négociations, notamment à l'O.N.U.

- M. Jacques Baumel, U. N. R., est le seul orateur à prendre le parti du gouvernement. Il démontre le bien-fondé de la politique extérieure gaulliste et rejette sur les partenaires de la France les responsabilités de l'échec de l'Europe politique. Son intervention est, à plusieurs reprises, interrompue par ses collègues qui ne partagent pas ses arguments.

M. Couve de Murville, Ministre des affaires Etrangères, répondant aux

différentes questions orales. consacre presque tout son exposé à la poursuite de la construction européenne. Il estime qu'elle doit se faire dans une triple direction : politique extérieure, défense, culture et éducation. Pour cela, dit-il, il faut à l'Europe une autorité politique et celle-là, précise-t-il :

" ne peut venir que de là où l'on trouve déjà actuellement des autorités politiques, c'est-à-dire des gouvernements. Il faut mettre ensemble ces gouvernements pour les amener à discuter de leur politique commune, de la politique européenne, à essayer de se mettre d'accord, à organiser leur coopération ... "

Le Ministre estime que la clause de révision, au bout de trois ans, du projet d'Europe politique ne doit pas mentionner de façon expresse l'élection de l'assemblée parlementaire européenne au suffrage universel ni la possibilité de prendre des décisions à la majorité au sein du Conseil des chefs de gouvernement, ainsi que le demandaient nos partenaires.

" Nous leur avons répondu, dit-il, qu'il nous semblait imprudent de ne pas laisser aux gouvernements de l'époque le soin de déterminer ce que serait le régime à ce moment-là ".

Cette explication soulève la vive opposition de nombreux sénateurs.

M. Lecanuet, M. R. P., remarque qu'il est impossible d'envisager une progression par étapes dans la construction européenne si, à l'avance, on ne détermine pas quelle Europe on veut construire. Il relève, en outre, une contradiction à ce sujet entre la position du Ministre des affaires Etrangères et celle du Général de Gaulle qui, à l'inverse de M. Couve de Murville, rejette toute possibilité d'arriver à une Europe unie et intégrée. Aussi M. Lecanuet presse-t-il le Ministre de préciser sa pensée, mais celui-ci répond qu'il ne comprend pas le sens de la question :

" Je vous ai déjà dit, et cela est très clair, que ce que nous envisageons c'est un processus évolutif ".

— " Evolutif vers quoi ? " demande M. Lecanuet.

— " Nous le verrons ", réplique M. Couve de Murville, soulevant la désapprobation bruyante du Sénat ...

Le débat se termine sans vote, car, on le sait, le règlement ne permet pas de voter après des questions orales. La leçon du débat est que les représentants de tous les groupes, à l'exclusion de l'U.N.R., ont exprimé leurs inquiétudes sur la politique étrangère du gouvernement. Loin de les apaiser, les explications du Ministre les ont au contraire accrues.

VI - L'indépendance de l'Algérie : Le Président du Sénat, M. Gaston Monnerville, dit sa consternation.

Le 1er Juillet 1962, a lieu en Algérie le référendum d'autodétermination. Les résultats en sont annoncés le 3 Juillet. Par 91, 23 % du nombre des inscrits et 99, 72 % des suffrages exprimés, l'Algérie opte pour l'indépendance. Le Président de la République française, après avoir réuni un Conseil des Ministres extraordinaire, proclame officiellement l'indépendance de l'Algérie le 3 Juillet et signe, le même jour, une ordonnance mettant fin au mandat des 68 députés et

34 sénateurs d'Algérie - sans qu'auparavant le Parlement ait jamais été informé de la reconnaissance du nouvel Etat par le Général de Gaulle.

M. Gaston Monnerville, tout comme M. Chaban-Delmas à l'Assemblée nationale, lit l'ordonnance au Sénat et exprime les sentiments de "mélancolie", la très grande tristesse de l'assemblée qu'il préside devant cette séparation, et poursuit :

" Aux sénateurs algériens de confession musulmane, quelles que puissent être leurs affinités personnelles, je veux dire, maintenant, que devant leur pays d'origine s'ouvre une nouvelle destinée : abordez avec lucidité les devoirs qui sont désormais les vôtres ... Aux sénateurs algériens de souche européenne, je veux dire : nous avons suivi avec émotion le drame que vous avez vécu et que vous vivez encore; notre souhait le plus cher est que, par votre propre effort, par votre courage, par votre esprit de sacrifice et votre civisme, vous surmontiez ce drame et que dans l'Algérie de demain, comme partout où la France a passé, continue et s'affirme avec votre concours l'oeuvre de fraternité et de solidarité humaine qui restera toujours la marque de son destin ".

De la résignation du mandat des 34 sénateurs d'Algérie, il ressort que restent en fonction 273 sénateurs :

- . l'U.N.R. perd 8 membres et se retrouve à 33 membres.
- . la Gauche démocratique perd 8 apparentés et comprend 50 membres.
- . les Indépendants passent de 72 à 64 membres.
- . Quant aux communistes (14) aux socialistes (51) aux M.R.P. (34) et aux paysans (20) ils ne subissent aucun changement.

Au cours des mois de juillet, et d'août, le seul évènement notable au Luxembourg est le rejet par les sénateurs du collectif budgétaire qui prévoit notamment 200 millions de nouveaux francs pour la construction de l'usine de séparation des isotopes à Pierrelatte.

Ainsi s'achève le 27 Juillet la session parlementaire de printemps. La rentrée doit avoir lieu le 2 Octobre. Avec le départ en vacances du Parlement, c'est la mise en sommeil de la scène politique qui sera troublée le 22 Août par l'attentat du Petit-Clamart dirigé contre la personne du Général de Gaulle. Cet attentat pose, avec un relief nouveau, le problème de l'avenir. Aussi, le Président de la République, jugeant sans doute la conjoncture politique favorable, révèle-t-il dès le 29 Août ses intentions "d'assurer la continuité de l'Etat" en proposant directement au pays une réforme constitutionnelle dans le sens de l'élection du Premier magistrat de la République au suffrage universel direct. Les milieux politiques dans leur ensemble, considèrent que le recours au référendum serait, en l'espèce, inconstitutionnel et, partant inadmissible. C'est dans ce contexte de hargne que le Général De Gaulle va, le 20 Septembre, prononcer l'allocution dans laquelle il explique au pays les raisons de son projet de réforme :

" La clef de voûte de notre régime c'est l'institution nouvelle d'un Président de la République désigné par la raison et le sentiment des Français pour être le

chef de l'Etat et le guide de la France ...
Pour qu'il puisse porter et exercer effectivement une charge pareille, il lui faut la confiance explicite de la nation ... Sur ce sujet qui touche tous les Français, par quelle voie convient-il que le pays exprime sa décision ? Je réponds : par la plus démocratique, la voie du référendum ''.

Dès ce discours prononcé, tous les milieux politiques réagissent. M. Mendès France déclare que :
'' Pas un juriste au monde ne peut avaliser l'interprétation donnée par le Général De Gaulle de la procédure de révision inscrite dans l'actuelle Constitution ''.

La campagne du référendum s'annonce donc particulièrement disputée car les partis semblent décidés à relever le défi que leur a jeté le Chef de l'Etat. Une fois encore les élections sénatoriales vont revêtir une importance accrue par cette conjoncture politique tourmentée.

VII - Les Elections sénatoriales du 24 Septembre 1962.

Cette opération électorale vise le renouvellement d'un tiers des sénateurs (série A : 37 départements de l'Ain à l'Indre, Guyane, Polynésie, Wallis et Futuna). Conformément aux prévisions, la physionomie politique du Sénat n'est pas modifiée. En métropole sur les quatre-vingt cinq sénateurs sortants, soixante dix-huit ont été réélus pour neuf ans.

Les huit sénateurs battus sont M. Minard, socialiste, dans l'Allier, MM. Faggianelli, de Rocca Serra, en Corse et M. Louis Leygne dans le Gers, tous trois gauche démocratique, MM. Gueril en Guyane, et Copenrable en Polynésie, tous deux de l'U.N.R., enfin MM. Brajeux dans l'Eure et Fichoux dans le Finistère, indépendants.

Les nouveaux élus sont trois socialistes, MM. Vignon (Guyane), Besson (Allier), Tournan (Gers), trois gauche démocratique, MM. Filippi Giacobbi (Corse) et Heon (Eure), un M.R.P. M. Guillon (Finistère), deux indépendants MM. Picard (Côte d'Or) et L'Hoste (Wallis et Futuna), enfin un non-inscrit M. Porof (Polynésie).

La nouvelle composition du Sénat est celle-ci :

Communistes.....	14	
Socialistes	53	(+ 2)
Gauche démocratique	50	
M.R.P. et centre démocratique	35	(+ 1)
U.N.R.	31	(- 2)
Indépendants	64	(- 1)
Paysans	20	
Non-inscrits.....	6	
		273

A l'issue de ces élections, l'ensemble des partis est satisfait. L'U.N.R. se félicite de la réélection de quatre sénateurs auxquels elle avait accordé, une nouvelle fois, son investiture en métropole. Le M.R.P. déclare que '' les résul-

tats des élections sénatoriales montrent la progression de l'implantation du M.R.P. dans le pays ". La S.F.I.O. affirme : " Le suffrage universel, par ses représentants, vient de répondre clairement que le parti socialiste S.F.I.O. reste la force attractive de tous les républicains et de tous les démocrates qui, plus que jamais, doivent s'unir pour défendre la République et la démocratie".

L'épisode des élections sénatoriales est passé inaperçu, à la vérité. Après l'allocution du Général De Gaulle, en effet, la scène politique a été occupée en totalité par les prises de position de plus en plus nettes sur la révision constitutionnelle, aussi bien dans le camp du "oui" que dans le camp du "non" : nous voulons parler du Congrès radical de Vichy marqué par le très important discours de M. Gaston Monnerville, Président du Sénat.

VIII - Le Congrès radical de Vichy : le discours de M. Monnerville (30 Septembre 1962).

Dès l'ouverture du Congrès, les observateurs politiques comprennent que les radicaux excluent le "oui", mais hésitent sur la façon de dire "non".

M. Maurice Faure, président du Parti, déclare notamment :
" Nous n'avons jamais répondu ni systématiquement oui, ni systématiquement non. C'est la preuve de notre liberté d'esprit. Mais je tiens à préciser tout de suite que les radicaux ne sauraient envisager de ne pas prendre part au référendum. Toutes les hypothèses que j'ai envisagées débouchent sur un non catégorique ... "

L'orateur aborde également le problème d'une chute éventuelle du gouvernement et d'une dissolution, c'est-à-dire, en d'autres termes, la possibilité d'élections législatives.

Mais le fait marquant de ce Congrès est incontestablement le discours de M. Gaston Monnerville, vif à la fois dans le ton et dans les termes. Interrompu sans cesse par les ovations des Congressistes, le Président du Sénat déclare en substance :

" A la tentative de plébiscite qui est en train de se développer, je réponds personnellement non.

... Je réponds non : pourquoi ? Parce qu'il y a une violation délibérée, voulue, réfléchie et outrageante de la Constitution de la Vème République ...

... Violier cette Constitution, c'est porter atteinte à vos droits, citoyens français, c'est porter atteinte à vos libertés. Je voudrais que le peuple de France comprît cela, je sais que mon ambition est grande, mais combien je voudrais être entendu par lui en cet instant ... Permettre que l'on viole la Constitution, c'est permettre tout. "

Puis M. Monnerville, examinant les moyens de s'opposer à la procédure de révision constitutionnelle, envisage le recours au Conseil Constitutionnel et le dépôt d'une motion de censure à propos de laquelle il s'écrie :

" Laissez-moi vous dire que la motion de censure m'apparaît comme la réplique directe, légale, constitutionnelle à ce que j'appelle une forfaiture... A tous ceux

qui ont foi en la République, à tous ceux qui croient en la démocratie comme le seul régime garantissant la personne humaine, sa dignité, ses droits et encore une fois, ses libertés, je dis : dressez-vous pour sa défense et pour sa sauvegarde ".

La fin de l'intervention est saluée par une ovation considérable. Le Congrès vote alors à l'unanimité une motion finale qui "appelle tous les élus du parti, militants et sympathisants, à faire la chaîne dans le pays pour barrer la route au pouvoir personnel et à réaliser à cette fin l'unité d'action, partout, avec toutes les autres formations démocratiques ".

Ainsi, le Congrès radical de Vichy, empreint à ses débuts d'une certaine modération, se termine dans une atmosphère jacobine. Le parti radical qui, un an auparavant lors de son Congrès de Royan, n'avait osé rompre totalement avec le Pouvoir, vient de le faire avec un éclat stupéfiant.

Mais le mot désormais historique de "forfaiture" a été lancé à la face de l'opinion, authentique déclaration de divorce entre le Général De Gaulle et M. Gaston Monnerville mais plus généralement entre le régime et le Luxembourg.

Le discours du Président du Sénat constitue en effet un véritable "appel au peuple" destiné de toute évidence à impressionner une opinion publique dont les milieux politiques déplorent l'indifférence et la dépolitisation.

Saisis tour à tour du projet de révision constitutionnelle, le Conseil d'Etat puis le Conseil Constitutionnel émettent un avis défavorable, déclarant leur opposition à l'emploi de l'article 11 pour réviser la constitution et donnant par là même à l'opposition ses premières victoires et ses meilleures armes. Mais le gouvernement n'est pas obligé de tenir compte de ces avis. Le Conseil des Ministres du mardi 2 Octobre montre bien qu'il est toujours déterminé à faire aboutir la décision du Président de la République. Le résultat principal de ce Conseil est évidemment l'approbation définitive du projet de loi qui sera soumis au référendum.

. Ce projet comporte d'abord l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

. Mais, fait notoire intéressant très directement notre sujet, il modifie également les conditions de l'intérim de la Présidence de la République régies jusqu'ici par l'article 7 alinéa 4 ainsi rédigé :

" En cas de vacance de la Présidence de la République, pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil Constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat. En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil Constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas

de forte majeure constaté par le Conseil Constitutionnel, vingt jours au moins et cinquante jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement. "

Dans le texte du projet, l'intérim demeure assuré par le Président du Sénat, en attendant l'élection d'un nouveau Président de la République, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus (au lieu de cinquante) après l'ouverture de la vacance. Mais le Président intérimaire n'aura pas le droit de faire usage des articles 11, 12, 49, 50 et 89. Il ne pourra pas demander au Parlement l'approbation d'une déclaration de politique générale, ni engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale; celle-ci ne pourra pas voter de motion de censure obligeant le Premier Ministre à démissionner. Enfin, aucune révision constitutionnelle ne pourra être votée pendant la période intérimaire.

De telles mesures paraissent être le prolongement direct du conflit ouvert qui vient d'éclater quelques jours auparavant entre le Président de la République et le Président du Sénat : il résulte en effet du projet, une réduction au minimum des pouvoirs de M. Gaston Monnerville, éventuel Président intérimaire.

IX - La rentrée parlementaire du 2 Octobre : réélection de M. Monnerville à la présidence du Sénat. Le référendum du 28 Octobre 1962.

A l'image de leurs collègues du Palais Bourbon, les Sénateurs écoutent dans le plus profond silence le message du Président de la République lu par M. Marius Moutet, doyen d'âge. Certains sénateurs socialistes et communistes restent assis. Ce message apporte peu de faits nouveaux : il est essentiellement une défense du projet de loi. Le Général de Gaulle explique pourquoi il a choisi le référendum comme moyen de révision constitutionnelle : " Il n'est pas de voie meilleure, dit-il, pour apporter au texte adopté en 1958 par le peuple français, la modification qui s'impose et qui touche chacun des citoyens. "

Mais les parlementaires dans leur ensemble semblent bien décidés à ne pas se laisser influencer par ce texte. Effectivement les 2 et 3 Octobre l'opposition va incontestablement marquer des points, notamment au Luxembourg où, comme il est de règle après chaque renouvellement triennal, un nouveau bureau est élu. Le Président est ainsi soumis à réélection tous les trois ans. A l'unanimité moins une voix - les 29 sénateurs U.N.R. s'étant abstenus - M. Gaston Monnerville est réélu président du Sénat. Ce résultat est salué par une ovation - fait remarquable dans les annales sénatoriales. Dans ce vote massif, il faut voir, non seulement un acte purement administratif, mais aussi et surtout une démonstration ostensible d'opposition à la procédure du référendum retenue pour la révision constitutionnelle et, par là-même, d'accord avec l'attitude adoptée par le Président du Sénat.

D'ailleurs, après avoir rendu hommage à Charles de Gaulle en tant qu'homme, M. Monnerville déclare dans son allocution de remerciement : " Le respect de la Constitution est pour moi le fondement de la démocratie ...

Comme citoyen, je demande le respect des lois de la République ... Comme républicain, je demande l'égalité de tous devant ces mêmes lois ... Comme président du Sénat, je désire exercer le contrôle dont la Constitution m'a chargé ... "

L'assemblée, à l'exception des U.N.R., salue d'applaudissements la fin de l'allocation.

Au Palais-Bourbon, l'atmosphère des couloirs est fébrile à l'image de celle marquant les veilles de crise sous la IVème République. Bref, chacun craint la chute du gouvernement Pompidou. Le 5 Octobre, à 4 h.42, cette crainte devient réalité : la motion de censure est adoptée par 280 voix contre 200. Seuls, 173 U.N.R., 12 Indépendants, 7 M.R.P., 4 Entente démocratique, 4 non-inscrits n'ont pas voté la censure. Pour la première fois sous la Vème République, un gouvernement est renversé.

M. Pompidou n'est reçu que le 6 à 11 heures, par le Général de Gaulle. Il remet la démission de son gouvernement au Président de la République qui, toutefois, le prie, ainsi que ses collaborateurs, de rester en fonctions.

Comme le prévoit la Constitution, le Chef de l'Etat reçoit les présidents des assemblées. L'entretien avec M. Gaston Monnerville est particulièrement bref... Le décret de dissolution de l'Assemblée nationale paraît le 10 Octobre.

Ainsi la campagne électorale pour les élections législatives vient se greffer sur la campagne pour le référendum.

Cette dernière, ouverte officiellement le 15 Octobre, marquée par deux nouvelles allocutions télévisées du Général De Gaulle, par les heurts du gouvernement avec le Conseil d'Etat, se déchaîne les 22 et 23 Octobre au soir, à l'occasion de la campagne des partis à la R.T.F. Pratiquement chacun des six orateurs représentant les cinq partis qui se prononcent pour le "non" dit son indignation devant le régime qui octroie dix minutes de parole à chaque formation, alors que, parallèlement, se multiplient les interventions officielles en faveur du "oui". M. Barrachin, sénateur, parle au nom des indépendants, sur un ton empreint de sarcasme, tandis que M. Monnerville, sévère, se fait le porte-parole des radicaux.

Le 27 Octobre, le Président du Sénat, annonce que, dès la proclamation des résultats du référendum, il saisira, comme la Constitution lui en donne le droit (*), le Conseil Constitutionnel qui, dit-il, "prendra ses responsabilités comme j'ai pris les miennes".

Les résultats du référendum, tels que les proclamera le Conseil Constitutionnel le 30 Octobre, font apparaître que 62,25 % des suffrages exprimés se sont portés sur le "oui".

(*) cf. article 61 de la Constitution alinéa 2 :

" Aux mêmes fins (contrôle de conformité à la Constitution) les lois peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel avant leur promulgation par le Président de la République, le Premier Ministre ou le Président de l'une ou l'autre assemblée."

X - Le Conseil Constitutionnel, saisi par M. Gaston Monnerville, se déclare incompétent sur la constitutionnalité du référendum (7 Novembre 1962).

Le Conseil Constitutionnel est saisi le 3 Novembre par le Président du Sénat qui conteste la constitutionnalité de la loi ayant institué le référendum du 28 Octobre sur l'élection du Président de la République au suffrage universel.

M. Vincent Auriol, membre de droit, qui avait décidé de ne plus siéger, revient au Conseil pour essayer d'empêcher la proclamation des résultats du référendum, en tirant argument des excès de la propagande officielle. Mais il n'est pas suivi et cherche alors à faire prendre en considération la requête de M. Monnerville. Ce dernier, dans sa lettre, souligne que le texte en litige est une loi ordinaire et non une loi organique, et soutient que, la Constitution n'opérant " aucune distinction entre les lois votées par le Parlement et celles qui ont été adoptées par le référendum ", le Conseil Constitutionnel est compétent pour statuer sur sa conformité avec la Constitution. Il reprend également les arguments de fond qu'il a déjà développés, selon lesquels la loi instituant le référendum sur l'élection du Président de la République est inconstitutionnelle.

Mais le Conseil Constitutionnel, par six voix contre quatre, repousse cette thèse et conclut à son incompétence. Il adopte une " décision " publiée au Journal Officiel du 7 Novembre en même temps que les résultats du référendum. Dans cette décision, il convient de relever le considérant suivant :

" Considérant que, si l'article 61 de la Constitution donne au Conseil Constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires ... sans préciser si cette compétence s'étend à l'ensemble des textes de caractère législatif ... il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil Constitutionnel un organe régulateur de l'activité des Pouvoirs Publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale. "

M. Gaston Monnerville réplique le même jour par une déclaration dans laquelle il regrette que le Conseil ne se soit pas prononcé sur la question de la constitutionnalité. Rappelant que le Conseil avait donné un avis défavorable à la méthode de révision constitutionnelle (*) choisie par le gouvernement et s'étonnant qu'il se déclare maintenant incompétent sur la même question, M. Monnerville estime que le Conseil " vient de se suicider " et poursuit :

" Désormais le pouvoir peut s'abandonner sans obstacle à l'arbitraire. Elu au suffrage direct, disposant de la faculté de consulter le pays par référendum, par dessus le Parlement, le Président de la République, l'actuel ou son successeur, pourra modifier quelque disposition que ce soit de la Constitution à son seul gré. Comme il sera en outre le chef de l'exécutif, le maître du gouvernement, tout en conservant le droit de dissoudre l'Assemblée nationale et de disposer de l'article 16, il cumulera tous les pouvoirs entre ses seules mains; et tout cela en restant irresponsable devant le Parlement et devant le pays, sauf en cas de haute trahison ... "

(*) cf. Supra page 118.

Les 18 et 25 Novembre se déroulent les deux tours des élections législatives. La défaite des indépendants est cruelle. le recul du M.R.P. important, tandis que l'extrême droite disparaît de l'assemblée. Le second tour a profité essentiellement à l'U.N.R. qui a fait "boule de neige" et aux socialistes grâce aux accords de "Front Populaire". La leçon du scrutin est donc une incontestable victoire des gaullistes qui comptent désormais au Palais-Bourbon 229 députés U.N.R. - U.D.T. (au lieu de 165 dans la précédente législature). Cette imposante majorité épargne donc au Président de la République et à M. Georges Pompidou, reconduit dans ses fonctions de Premier Ministre, tout souci émanant du Palais-Bourbon.

Mais, précisément, en cette fin novembre 1962, on peut se demander si le Général de Gaulle ne sera pas tenté de faire évoluer le régime dans un sens autoritaire. La question, sinon de la suppression, du moins de la réforme du Sénat, se pose plus que jamais. Cette assemblée, en effet, gêne le Pouvoir qui, fort de sa victoire aux élections législatives, risque d'agir de plus en plus à sa guise, grâce au bloc monolithique et inconditionnel qui entre à l'Assemblée nationale.

Tandis que, le vendredi 7 Décembre, la composition du nouveau gouvernement présidé par M. Georges Pompidou est connue et que, le 11 Décembre, M. Chaban-Delmas lit aux députés, réunis depuis le 6, le message présidentiel, véritable compendium des idées chères au Chef de l'Etat, M. Pierre Dumas, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, lit à son tour aux Sénateurs le message du Président de la République. L'on y remarque l'absence de toute allusion à une réforme du Sénat, contrairement à l'attente de certains gaullistes. Le message est écouté avec la plus grande attention, et n'est troublé que par quelques murmures ironiques à l'extrême gauche, quand M. Dumas évoque les projets sociaux du Cabinet.

Les sénateurs pensent qu'une réforme du Sénat qui ne serait pas discutée au préalable avec eux serait, de la part du pouvoir, une preuve indiscutable d'hostilité injustifiée. Mais cela pose le problème devenu brûlant des rapports entre le Président du Sénat et le Général de Gaulle, ce dernier n'acceptant plus d'avoir de contacts avec M. Monnerville.

Effectivement, lors de cette séance de lecture du message de l'Elysée, présidée par M. Gaston Monnerville, l'on remarque l'absence inhabituelle de tout représentant du gouvernement au banc des ministres.

Le jeudi 13 Décembre, après la séance, le bureau du Sénat se réunit pour prendre connaissance de la réponse du Président de la République, à une demande d'audience formulée une semaine auparavant : le Général de Gaulle veut bien recevoir le bureau, mais pas son président... La guerre ouverte est déclarée !...

XI - Les seuls événements politiques notables en cette fin d'année sont alors : Le vote du Budget 1963 par le Sénat.

L'ensemble du projet de loi de finances est adopté le 18 Décembre au

Palais-Bourbon par 310 voix contre 222. Ce Budget qualifié de "budget d'expansion" par M. Giscard d'Estaing, Ministre des Finances, est en réalité un budget d'inflation car de nombreux postes sont en déficit plus réel qu'apparent.

Le lendemain mercredi 19 Décembre, c'est par 141 voix contre 70 que le Sénat adopte la loi de finances que l'assemblée avait elle-même votée la veille. La discussion se déroule sans incident et avec une rapidité exceptionnelle. M. Ludovic Tron, sénateur socialiste, lance cependant à M. Giscard d'Estaing

" Ce que vous appelez expansion, je l'appelle inflation "

C'est au fond l'opinion générale du Sénat.

SECTION II - 1963 : L'ATTENTE DU VERDICT. OU IL EST DE PLUS EN PLUS QUESTION DE LA REFORME PROCHAINE DE LA SECONDE CHAMBRE.- LE REVIREMENT SENATORIAL.-

La séance de rentrée est présidée par M. Monnerville et - fait notable - plusieurs ministres sont présents au banc du gouvernement, ce qui donne, à tort ou à raison, l'impression que l'on souhaite du côté gouvernemental une détente dans les relations avec le Sénat. Mais cette accalmie n'est qu'apparente... et la guerre d'usure se poursuit.

En effet, le 27 Décembre la session extraordinaire est ouverte au Sénat par son Président, qui donne lecture d'une lettre du Premier Ministre demandant aux sénateurs de siéger le 9 Janvier pour examiner les deux projets relatifs à la création de la Cour de Sécurité de l'Etat.

Aucun membre du gouvernement n'assiste à cette séance, comme aux tout premiers jours de la législature. La décision gouvernementale de ne déléguer au Luxembourg que des secrétaires d'Etat, et pour les seuls débats "techniques", est remise en vigueur.

Il semble que cette nouvelle pression vise à provoquer la démission de M. Monnerville de ses fonctions de Président. Réélu pour la dix-huitième fois à ce poste le 2 Octobre 1962 à l'unanimité moins une voix, il n'est en effet soumis à réélection qu'en Octobre 1965, après les élections sénatoriales.

I - La situation du Sénat et de son président au seuil de l'année 1963.

Au seuil de l'année 1963, beaucoup ont donc le sentiment que le Pouvoir envisage d'accentuer encore la "mise en quarantaine" de M. Monnerville tandis que, parallèlement, l'ensemble des Sénateurs constituent un front commun autour de leur Président : le vote de l'affichage du discours du 9 Octobre venant après la réélection triomphale au fauteuil présidentiel ne marque-t-elle pas l'accord de la quasi totalité du Luxembourg avec la pensée et les intentions de M. Gaston Monnerville ? Son tempérament courageux l'y incitant et les manifestations de sympathie ne lui faisant point défaut, le Président du Sénat en guise de réponse à la solidarité de ses collègues devait d'ailleurs déclarer au Conseil général du Lot dont il fait partie :

" Je continuerai à défendre les libertés républicaines et démocratiques. Je ne dois de compte qu'à mes pairs, les Sénateurs qui m'ont porté au fauteuil ".

Le troisième personnage de la République exprime donc publiquement sa volonté de dresser la résistance, au nom de ceux qui l'ont porté à sa fonction.

Les travaux parlementaires qui s'engagent au début de l'année 1963 vont accroître encore les difficultés, achevant de confirmer, s'il en était besoin, le divorce du Sénat et de la Vème République.

D'une manière générale, la participation du gouvernement aux séances publiques de l'assemblée sénatoriale reste, plus que jamais, assurée par des secrétaires d'Etat plutôt que par des ministres. Rappelons pour mémoire que M. Georges Pompidou ne s'est lui-même jamais rendu au Palais du Luxembourg.

Au cours de la conférence des présidents du 24 Janvier 1963, consacrée à la prochaine discussion en séance publique, de la seconde partie de la loi des finances, il est officiellement annoncé que le gouvernement a décidé d'être représenté à ladite séance par le Secrétaire d'Etat au Budget et le Secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement : M. Pierre Dumas. Selon la presse (*) ce dernier, notifiant la décision gouvernementale à la Conférence des Présidents du Luxembourg, aurait précisé que :

" l'absence des ministres résultait d'une réaction spontanée, tout le gouvernement étant solidaire de l'offense faite au Premier Ministre par le Président du Sénat lorsqu'il l'a accusé, avant le référendum d'octobre, de forfaiture ".

Par contre, le Secrétaire d'Etat, interrogé sur cette question lors de la séance publique, n'a pas voulu expliciter aussi systématiquement ce motif. Aux questions précises et insistantes de MM. Jean Lecanuet, Antoine Courrière et Jacques Duclos, il a répondu en des termes plus sybillins qui paraissent plutôt mettre en cause le discours de M. Monnerville devant le Sénat, le 9 Octobre :

" Si les ministres ne sont pas ici, déclare-t-il, ce n'est pas par hasard, je m'en suis expliqué devant la Conférence des Présidents et chacun l'a parfaitement compris, car je crois avoir été suffisamment explicite. Lorsqu'il a été dit que le processus était sans précédent, j'ai répondu qu'il est peut-être un fait nouveau : c'est que dans cette maison, qui s'était fait une haute réputation par son sens de la mesure, sa tolérance et sa courtoisie, quelqu'un s'est peut-être écarté de ces usages à un certain moment ".

Avec M. Léo Hamon et M. Claude Emeri (***) nous sommes en mesure de nous poser alors la question : " Faut-il considérer l'incident comme lié à la personne même du Président du Sénat, laissant intact le problème des rapports du gouvernement avec cette assemblée " ou bien, ajouterons-nous, faut-il le considérer comme un argument supplémentaire contre l'institution sénatoriale elle-même ?...

(*) cf. Le Monde du 26 Janvier 1963.

(**) Revue de Droit Public et de la Science Politique Mars-Avril 1963. - "Chronique constitutionnelle et parlementaire française ", page 243 par Léo Hamon et Claude Emeri.

- A l'appui de la première hypothèse, l'on peut citer la pratique nouvelle qui consiste pour le Premier Ministre à éliminer toute formule de politesse dans sa correspondance échangée avec M. Monnerville. A cet égard, une comparaison est particulièrement significative.

Tandis que dans sa lettre du 12 Février 1963, au Président de l'Assemblée nationale, demandant constitution d'une commission mixte paritaire (*) le Premier Ministre libelle ainsi :

" Monsieur le Président,

Conformément aux articles 45 etc ... en vous demandant de bien vouloir les remettre à la Commission dès qu'elle sera constituée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération ".

Signé : Georges Pompidou.

Dans une autre lettre adressée le même jour et aux mêmes fins, au Président du Sénat, la rédaction est la suivante (**):

" Le Premier Ministre à Monsieur le Président du Sénat,

Conformément aux articles 45 etc ... en vous demandant de bien vouloir les remettre à la Commission dès qu'elle sera constituée ".

Signé : Georges Pompidou.

- A l'appui de la seconde hypothèse, l'on peut remarquer, par contre, que trois ministres sont venus prendre la parole à la tribune du Sénat, alors que la séance était présidée par M. Gaston Monnerville : il s'agit de M. Jacques Maziol, et de M. Valéry Giscard d'Estaing, le 19 Décembre 1962 - lors du débat consacré à la première partie de la loi de finances 1963 - de M. Giscard d'Estaing de nouveau les 16 et 24 Janvier 1963, de M. Jean Foyer les 9 et 15 Février 1963 - lors de la discussion de la deuxième partie de cette loi.

N'est-ce pas là une irréfutable contradiction apportée à la thèse selon laquelle l'absence de ministres n'est liée qu'à une simple querelle de personnes ? D'ailleurs, lors de la discussion du budget, de nombreuses séances que ne présidait pas M. Monnerville, n'ont pas été honorées de la présence de Ministres au banc du gouvernement. Dans ces conditions, n'est-ce pas le Sénat tout entier, institution gênante, qui est en cause ? De nombreux sénateurs l'ont soutenu, voyant dans ce boycottage, l'instrument utile pour créer les conditions d'une crise irréparable entre le Luxembourg et le Pouvoir (***).

Quelle que soit la raison profonde de la " mise en quarantaine ", l'absence des ministres aux débats importants pose un délicat problème d'équilibre entre les chambres, qui n'a pas échappé à M. André Armengaud :

" Je m'étonne personnellement, et je le regrette pour le pays ", déclare-t-il en séance le 29 Janvier 1963, " que la discussion au fond sur les problèmes bud-

(*) cf. J.O. Débats Assemblée nationale 1ère séance du 13.2.1963 N° 30, page 2.117.

(**) cf. J.O. Débats Sénat. 2ème séance du 12.2.1963 N° 19, page 810.

(***) cf. MM. Jacques Duclos et Antoine Courrière. J.O. Débats parlementaires Sénat, séance du 29 Janvier 1963 N° 7, pages 168 et suivantes.

gétaires n'ait pas lieu en présence des ministres. On crée ainsi, comme cela a déjà été dit, une discrimination entre les deux assemblées, ce qui paraît contraire à notre fonction même de parlementaire et aux institutions telles qu'elles ont été approuvées par le pays. Je ne pense pas que ce soit là une sage méthode de gouvernement. Je dis donc au gouvernement qu'à continuer de la sorte nous risquons les pires difficultés et les incidents les plus graves dans le pays. Il n'est pas possible que, par la volonté d'un seul homme, les principes mêmes sous lesquels nous vivons et auxquels nous sommes attachés, puissent être battus en brèche, contrairement à la démocratie représentative bicaméraliste qui est notre charte à tous (*). "

Si, comme il l'a bien souvent affirmé, le gouvernement ne désire pas favoriser le déséquilibre entre les chambres, ne peut-on conclure alors que l'absence des ministres à l'occasion du débat budgétaire répondait à un motif plus profond que celui avancé par M. Pierre Dumas, à savoir l'inutilité présumée de leur présence lors d'un débat dont ils connaissent par avance l'issue défavorable ?... En d'autres termes l'opposition sénatoriale serait systématique - à l'occasion notamment des débats financiers.

Nous ne saurions partager une telle position.

Il paraît plus équitable de dire avec M. Antoine Courrière (**) lors du débat budgétaire :

" Si l'on nous avait permis d'exprimer nos sentiments sur la politique du gouvernement, si l'on avait permis au Sénat, par des votes ou des propositions de résolution, de manifester sa volonté de voir se modifier, s'infléchir la politique gouvernementale, peut-être serait-il inutile de montrer notre hostilité dans le moment présent et lorsque le gouvernement nous demande les crédits lui permettant de réaliser sa politique ". (***)

Bref, il paraît outrancier de conclure à une opposition systématique du Luxembourg. Nous n'en voulons pour preuve que l'attitude conciliante adoptée par le Sénat à trois commissions mixtes paritaires sur quatre, lors de la première session parlementaire tenue en 1963.

La commission mixte paritaire s'est en effet réunie à quatre reprises :

- . le 10 janvier, à propos du projet de loi portant modification du Code de procédure pénale et du projet portant création de la Cour de Sûreté de l'Etat.
- . le 13 février, à propos de la seconde partie de la loi de finances.
- . le 15 février, sur le projet de loi modifiant l'article 51 de la loi du 15 janvier 1963.
- . le 20 février enfin, à propos du projet de loi portant réforme de l'enregistrement, du timbre et de la fiscalité mobilière.

(*) cf. Ibid. p. 174

(**) cf. J.O. Débats parlementaires. Sénat. Séance du 29 Janvier 1963 N° 7, pages 168 et suivantes

(***) cf. Ibid. Débats parlementaires. Sénat. Séance du 29 Janvier 1963 N° 7, page 169.

Sur ces quatre tentatives de conciliation entre les chambres avant la deuxième lecture, trois ont réussi. Ce succès est dû à une attitude incontestablement souple du gouvernement qui a favorisé des compromis entérinés sans difficulté par les deux chambres. La seule tentative de conciliation qui ait échoué porte sur le projet de loi modifiant l'article 51 de la loi du 15 Janvier 1963. Tandis qu'à l'Assemblée nationale, une majorité très nette s'est dégagée pour l'adoption du texte, dès la première lecture, au Luxembourg par contre, le projet s'est heurté à une très forte majorité hostile. Les Sénateurs ont été particulièrement sensibles au refus opposé par le gouvernement au vote d'un amendement de M. Pierre Marcilhacy autorisant le recours en cassation contre les arrêts rendus par la Cour Militaire de justice après le 15 Janvier 1963 (*). A la suite de ce rejet, la commission mixte paritaire n'a pu aboutir à aucun accord. Il faut noter que la composition même de ladite commission a présenté des particularités révélant bien "l'engagement" des deux majorités : tandis qu'au Palais Bourbon, l'U.N.R. - U.D.T. et les républicains indépendants imposaient une liste de sept commissaires recrutés dans leurs seuls groupes, les Sénateurs, en contrepartie n'élevaient aucun représentant du groupe U.N.R., traduisant ainsi, une fois de plus, la contrariété des positions entre les deux assemblées. Dans ces conditions, la réunion de la commission devait inévitablement conduire à une confrontation des deux majorités plutôt qu'à une tentative de conciliation...

C'est ici le lieu de noter que rien dans la Constitution ni dans les règlements des assemblées n'indique comment celles-ci doivent composer leurs délégations dans une commission mixte. Adoptera-t-on une représentation purement majoritaire ou au contraire proportionnelle aux tendances exprimées lors du vote intervenu ?...

Si, d'un point de vue strictement juridique, les deux solutions sont correctes, il n'en demeure pas moins qu'en réunissant majorité et minorité de chacune des assemblées, on surmontera mieux les intransigeances qu'en opposant deux blocs, hostiles par définition.

II - Prise de position de M. Gaston Monnerville devant la presse parlementaire : 19 Février 1963.

Hôte à déjeuner de l'association de la presse parlementaire, M. Gaston Monnerville, répondant à l'allocution de bienvenue du Président, M. Jean Benedetti, et aux questions qui lui étaient posées sur une éventuelle réforme du Sénat, déclare notamment :

" Le Sénat continue à appliquer les grandes traditions auxquelles Georges Clémenceau lui-même se référerait par ces mots : " Du jour où le Sénat est devenu républicain il n'a cessé de défendre la République ". Je suis partisan du bicamérisme. Le Sénat est un contrepoids aux simplifications du suffrage universel direct. Je suis pour l'harmonie des pouvoirs, mais, il faut bien le dire, l'harmonie cesse au moment où l'effacement commence ".

(*) J.O. Débats Parlementaires. Sénat, séance du 14 Février 1963 N° 21, pages 284 et suivantes.

Le Président du Sénat tient toutefois à préciser qu'il n'est pas hostile à certaines "retouches" de la Constitution :

" Le Sénat ne considère pas que son statut soit intangible. Il ne doit pas avoir le même rôle et les mêmes pouvoirs que l'Assemblée nationale. Mais il doit tout de même connaître de la politique générale du gouvernement. Et si, sur ce point, la Constitution avait été appliquée il n'y aurait pas eu les heurts que l'on sait entre le pouvoir et le Sénat ".

A titre personnel, cette fois, M. Gaston Monnerville donne également son opinion sur la possibilité d'un régime présidentiel et précise :

" J'étais partisan du régime parlementaire et hostile au régime présidentiel. Je considère que, dans un pays traditionnellement divisé comme la France, le Président de la République ne doit pas gouverner mais demeurer en réserve comme un arbitre, pour intervenir quand les divisions deviennent trop graves. Ce qui signifie qu'il doit avoir les pouvoirs nécessaires pour arbitrer. Le gouvernement devrait, selon moi, s'exercer par le Président du Conseil (ou le Premier Ministre), en accord avec les deux assemblées. Mais, depuis le dernier référendum, il y a déséquilibre des pouvoirs. Je m'étais opposé à ce référendum. Mais la loi s'impose à moi comme citoyen, comme elle s'impose au Président du Sénat. Il faut l'appliquer avec toutes ses conséquences. Actuellement nous ne sommes ni en régime parlementaire ni en régime présidentiel. Il faudrait donc organiser un véritable régime présidentiel et équilibrer les pouvoirs du Parlement et ceux du Président. Le Président, par exemple, ne devrait plus avoir le droit de dissolution ". (*)

III - Le Président Monnerville déclare, au Congrès des Maires de France, que le Luxembourg continuera à associer son effort à ceux des collectivités locales : 4 Mars 1963.

Le lundi 4 Mars 1963, s'ouvre, à l'hôtel de ville de Paris, le quarante-septième congrès des maires de France, en présence du Président du Sénat. Ce rassemblement revêt une importance particulière car il se place au moment même où le gouvernement envisage une importante réforme administrative.

M. Monnerville, longuement applaudi par les congressistes qui se lèvent au moment où il prend la parole, souligne en premier lieu combien le Sénat, émanation directe des communes, a le souci constant de la vie des collectivités locales.

" Nous ne sommes pas, dit-il, contre les conférences de communes ni contre les syndicats intercommunaux ni même contre le remembrement éventuel des communes, mais nous sommes hostiles à toute réforme qui, d'une manière détournée, porterait atteinte à nos franchises locales, viderait la commune de sa substance, détruirait son originalité propre et la remplacerait en fait par une organisation administrative régionale sans âme ... "

Et le Président du Sénat de conclure :

(*) cf. Le Monde du 21 Février 1963.

" La commune a une vocation exceptionnelle d'exemple dans la vie politique de notre pays. Son rôle pourrait être décisif dans des heures troublées ou graves, car pour la République il n'est pas de meilleure garantie que le fonctionnement harmonieux des institutions locales. Le Sénat le sait, le Sénat l'a toujours compris. C'est pour cela qu'il a toujours associé son effort à ceux des collectivités locales, cellules vivantes de l'unité française. Il le continuera à vos côtés car il connaît votre légendaire désintéressement et il sait que votre seule ambition est de toujours mieux servir la démocratie et le progrès. "

IV - M. François Mitterrand suggère des contrats à court terme dans le cadre de l'opposition : 13 Mars 1963 (*).

Le dîner annuel de la conférence Molé-Tocqueville présidé par M. François Mitterrand est l'occasion, pour l'ancien Garde des Sceaux, de dresser un tableau d'ensemble de la situation politique française, telle qu'il la voit.

A ses yeux, le régime a détruit un à un tous les pouvoirs établis par la Constitution de 1958 : le législatif, dit-il, est diminué dans ses prérogatives, le gouvernement s'est littéralement "volatilisé"; quant au pouvoir judiciaire indépendant, il a disparu. A l'appui de ces allégations, l'orateur présente une critique serrée des conditions dans lesquelles fut élaborée, discutée au Parlement, puis retouchée et promulguée la loi instituant la Cour de Sécurité de l'Etat, dernière-née des juridictions d'exception - son caractère permanent ne modifiant en rien sa nature.

M. Mitterrand pose alors la question : que peut faire l'opposition dans un tel contexte politique ? Il affirme tout d'abord que certains mécanismes de la Constitution de 1958 - en particulier ceux qui ont pour objet d'assurer la stabilité de l'exécutif, de donner une autorité réelle au Chef de l'Etat "sans aller jusqu'aux excès du bon plaisir", de régler les rapports de l'exécutif et du législatif - sont, à ses yeux, raisonnables et dignes de respect. Mais ce qui lui paraît condamnable ce sont les conditions dans lesquelles le régime s'est imposé, puis l'usage qu'il a fait des règles constitutionnelles dénaturant finalement tous les pouvoirs. Mais, ajoute-t-il, il faut être réaliste, car la Vème République existe : il faut, dans ces conditions, découvrir une méthode d'action pour l'opposition. Il la résume d'une formule : " D'abord combattre, encore combattre et toujours combattre ".

Mais qu'est-ce que l'opposition ?

" Les partis républicains doivent cesser de définir leurs amis et alliés selon des principes formels; celui qui mène mon combat est mon ami ".

Avec les libéraux, les communistes, les socialistes, "s'ils veulent bien qu'on en discute", il faut :

" bâtir des contrats à court terme dans le cadre de l'opposition. Tout ce qui peut permettre à la dictature menaçante de reculer est bon ".

(*) cf. Le Monde du 15 Mars 1963.

Ces accords, ces contrats, doivent-ils, dans la perspective de l'élection présidentielle, comporter la désignation d'un leader de l'opposition, d'une personnalité qui, à elle seule, incarnerait face au Général de Gaulle le changement ? A cette question M. François Mitterrand répond :

" Je ne suis pas à la recherche, moi, d'un homme providentiel et je dirai même que ça suffit. Allez donc vous battre à travers tout le pays et dites aux Français : contre l'homme providentiel, l'équipe de France. Ils comprendront. "

V - Les projets gouvernementaux de réforme administrative et la situation des finances locales provoquent l'inquiétude du Sénat : mai-juin 1963.

Le problème donne lieu à de nombreuses questions orales au gouvernement. Le débat le plus remarquable sur le sujet se déroule durant plus de six heures le mardi 11 Juin 1963 :

. Pour M. de la Gontrie, président de la Gauche démocratique, les libertés locales demeurent "virtuelles". Les départements et les communes, dit-il, n'ont pas la possibilité de les exercer, ni de les adapter aux nécessités de l'évolution actuelle. Cela supposerait en effet des moyens financiers dont ces collectivités ne disposent pas. Il s'avère, dans ces conditions, de plus en plus indispensable d'opérer des transferts de charges des collectivités à l'Etat, si l'on veut assurer aux premières une liberté d'action authentique.

. M. Antoine Courrière, président du groupe socialiste du Sénat, dénonce les menaces qui pèsent sur les collectivités locales du fait de la réforme administrative que prépare,

" un brain-trust dirigé par l'ancien chef de cabinet de M. Debré. Ce que nous savons de la pensée de M. Debré, dit-il, nous permet de croire à des bouleversements complets. Ne va-t-on pas vers une régionalisation de l'administration et une politisation de certains hauts emplois, qui nous entraîneraient bien loin de la démocratie ? "

L'orateur affirme que ceux qui pensent avec insistance à la suppression des petites communes veulent en réalité détruire "autant de foyers de démocratie vivante". Leur but, ajoute-t-il, c'est la dépolitisation du pays. Pour M. Antoine Courrière cette menace pourrait prendre la forme, apparemment anodine, d'avantages réservés aux communes qui accepteront de se regrouper.

En ce qui concerne les départements, le sénateur socialiste souligne que les comités régionaux d'expansion économique sont, par eux-mêmes, de bonnes institutions : encore faudrait-il que les conseils généraux n'en soient pas tenus à l'écart. Précisément, dit-il, l'on tend actuellement à les déposséder de leurs prérogatives. Se référant en guise de conclusion à un article de M. Jacques Fauvet dans *Le Monde*, M. Courrière exprime son inquiétude au sujet de la tendance à créer des pouvoirs régionaux.

. Le ton du débat resté jusqu'ici assez calme devient très vif lorsque M. Jacques Duclos, président du groupe communiste du Sénat, prend à son tour la parole. Développant sa question orale adressée au gouvernement, il s'exclame notamment :

" Vous êtes avec les hitlériens de la Bundeswehr ", et il accuse les ministres de se contredire.

" L'un dit blanc et l'autre noir pour tromper l'opinion ".

L'incident éclate alors : M. Pierre Dumas, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, lui demande :

" Pourquoi interrogez-vous les ministres ".

Et M. Duclos de répondre : " Pour vous donner l'occasion de mentir ".

M. Pierre Dumas quitte alors l'hémicycle et le président du groupe communiste conclut son intervention en contestant au gaullisme " avec ses 32 % de suffrages ", le droit de représenter l'ensemble de la France.

. M. Chauvin, sénateur M.R.P., déclare que son groupe est quant à lui, favorable à une réforme municipale, " à condition que celle-ci soit réalisée d'une manière démocratique ". Il s'étonne que M. Frey n'ait pas cru devoir réunir plus de quatre fois depuis 1961 la commission d'étude des problèmes municipaux qui avait fait du travail utile sous M. Chatenet.

Les intentions prêtées au gouvernement à propos de la taxe locale inquiètent également l'orateur. Il n'est pas normal, selon lui, que l'Etat impose aux communes des charges telles que la participation aux dépenses de construction des lycées et des hôtels des postes !... Au sujet de la fiscalité locale, " dont dépend l'autonomie communale ", M. Chauvin demande au gouvernement " quelle est sa politique et s'il en a une ?... "

Le problème des finances locales déjà évoqué par les orateurs précédents retient plus particulièrement M. Masteau, sénateur de la Gauche démocratique, président de la commission d'étude desdites finances locales, qui souligne que les collectivités connaissent des difficultés sans cesse accrues par l'augmentation des dépenses et la " cristallisation " des recettes, en dépit de l'expansion. " Trop souvent ", poursuit l'orateur, les charges des collectivités sont accrues par voie réglementaire, et parfois sans que le ministre de l'intérieur lui-même ait son mot à dire. C'est ainsi que de 1956 à 1960 les dépenses de fonctionnement des communes ont augmenté de 64 % et la dette consécutive aux dépenses d'équipement de 73 %. Les chiffres sont à peine inférieurs pour les départements : 45 % et 55 %.

. En réponse aux observations formulées par les divers orateurs, M. Pierre Dumas, s'exprime en des termes qui se veulent rassurants :

" Le gouvernement considère la commune comme la cellule de base de la nation et le foyer de la démocratie, et il n'entend pas procéder à des suppressions par voie autoritaire. Mais beaucoup de communes n'ont plus les moyens de vivre, et il n'est pas interdit de rechercher une formule assurant une meilleure utilisation des crédits du Plan dans le respect de l'autonomie communale ".

Le secrétaire d'Etat indique alors que plus de vingt mille communes ont moins de 300 habitants et sont pratiquement dépourvues de ressources. Il ajoute : " Il suffira souvent de procéder au regroupement des services essentiels au sein d'un syndicat à vocation multiple ou d'un district. Vous le voyez, nous sommes loin de l'arbitraire qu'on a voulu reprocher au gouvernement !... Celui-ci, bien au contraire, procède avec prudence et empirisme ... ".

. Le Président de l'association des présidents des Conseils Généraux, M. Abel-Durand, indépendant, prend ensuite la parole pour demander que les élus départementaux soient réellement associés à la réforme administrative en préparation.

. Puis MM. Vallin, Bossus et Talamoni, communistes, accusent le gouvernement de vouloir, par le biais des syndicats de communes et des districts, déposséder l'institution municipale de ses prérogatives. M. Coudé du Foresto, sénateur M.R.P., souligne pour sa part, l'utilité des comités départementaux d'équipement, mais souhaite que leur action puisse être coordonnée avec celle des élus locaux. Il demande en outre la mise en ordre et la codification de toute la réglementation intéressant la gestion des collectivités.

. Dans une brève réponse, M. Dumas promet que le gouvernement retiendra les observations présentées. Un nouvel incident marque alors le terme du débat... M. Coutrot, sénateur socialiste, reproche au secrétaire d'Etat de ne pas avoir répondu aux questions et déclare qu'il n'a rien appris au cours de ce débat.

M. Dumas se lève alors et réplique en ces termes :

" Je regrette d'avoir apporté tant de zèle. Nous ne pouvons pas reprendre le même débat trois fois dans la journée. J'ai assisté à sept heures de discussion et en définitive personne n'est content. Le dialogue n'est vraiment plus possible dans cette maison ".

Le secrétaire d'Etat quitte la salle des délibérations. La séance est immédiatement levée.

VI - Les Sénateurs souhaitent voir préciser et compléter les projets de réforme de l'enseignement élaborés par le Gouvernement.

A son tour le Plan Fouchet suscite au Luxembourg un long et intéressant débat qui se situe essentiellement au niveau des principes.

Traitant de la question de l'orientation scolaire et professionnelle des écoliers, M. Gros, président de la commission des affaires culturelles, exprime sa crainte de voir l'Etat donner toute priorité aux exigences économiques de la nation plutôt qu'au développement de la personnalité de l'enfant.

Le Sénat entend alors les différents orateurs inscrits. Le docteur Henriët indépendant, s'intéresse à la promotion des jeunes ruraux qui doivent abandonner la terre; il consacre également ses développements à la réforme des études médicales : dénonçant l'insuffisance des moyens matériels mis en oeuvre (centres hospitaliers et universitaires), il pressent l'échec "partiel" de la réforme.

Pour M. Métayer, sénateur socialiste, si les intentions du gouvernement sont bonnes, les réalisations le sont moins : la montagne, dit-il, a accouché d'une souris et il en sera ainsi tant que "le pouvoir s'acharnera à préférer les opérations de fausse grandeur aux oeuvres de vie ".

C'est au tour de M. Chauvin, sénateur M.R.P. de déclarer :

" On juge l'arbre à ses fruits. Eh bien ! l'arbre de notre enseignement produit

de très beaux fruits, mais en petit nombre. Ne restons-nous pas, au fond, attachés à un système d'enseignement qui nous a donné nos élites des cent cinquante dernières années ? ".

Selon M. Tailhades, socialiste, le plan Fouchet, qui "a été présenté à grands coups de cymbales à l'admiration des foules", ne comporte que trois mesures : report de la spécialisation après le premier cycle, suppression des classes de fin d'études remplacées par des classes de transition dépendant des collèges d'enseignement général ou des collèges du premier cycle, enfin création des collèges du premier cycle. Mais, ajoute l'orateur, jamais le Ministre de l'Education nationale ne pourra obtenir les crédits suffisants, ne serait-ce que pour instituer la gratuité des transports et des fournitures aux jeunes élèves.

L'intervention, la plus critique et la plus remarquée à la fois, est celle de M. Longchambon, sénateur de la Gauche démocratique, qui affirme que la situation de l'enseignement français "défie aujourd'hui la description". On est, dit-il, "épouvanté" de l'inefficacité du système actuel. Développant son idée, l'orateur déclare :

" Les structures cristallisent dès l'enfance les ségrégations sociales et empêchent de tirer profit des ressources du pays, tandis que les établissements sont encombrés d'élèves inaptes à recevoir l'enseignement dont ils bénéficient. Personne n'ose plus nier les inconvénients de cette situation et tout le monde réclame ce qu'il est convenu d'appeler la démocratisation de l'enseignement."

Le plan Langevin-Wallon, ajoute-t-il, aurait permis précisément de réaliser cette démocratisation. Il devrait être reconnu par tous, au moins comme un idéal à rechercher.

" Or, dit-il, quel est schéma actuel ? D'abord l'enseignement primaire, puis l'enseignement du premier cycle (enseignement terminal, collèges d'enseignement général, lycées). C'est dire que rien n'est changé : à partir de la sixième les lycées se rempliront, à pleins murs, de leur clientèle habituelle, qui y restera jusqu'au baccalauréat, les classes terminales et les collèges d'enseignement général resteront les mêmes qu'aujourd'hui. Disons tout de suite qu'il n'y aura pas de réforme ".

Quant à l'enseignement dit "moderne", souligne pour terminer l'ancien Ministre, il n'existe pas en réalité. Il conviendrait de remplacer le latin, dont la valeur formatrice est indéniable, par une étude des sciences qui, "si elle est bien conçue, peut parfaitement donner aux enfants les qualités nécessaires d'expression, de raisonnement. Or nous n'abordons l'enseignement des sciences que d'une manière conceptuelle et trop tard."

Au nom du Gouvernement, M. Pierre Dumas répond alors aux différentes critiques qui ont été formulées. Le secrétaire d'Etat reconnaît d'abord le bien fondé de certaines objections qui ont été avancées, notamment quant au "gaspillage" du potentiel intellectuel et culturel de la nation.

"Au début du siècle", dit-il, "les besoins en cadres étaient restreints. Une seule classe pouvait suffire à la formation des élites. Aujourd'hui, cela serait inadmissible ".

Toutefois, précise M. Pierre Dumas, ce n'est pas sans raisons que le plan Langevin-Wallon n'a pu recevoir même un commencement d'exécution. Sans doute avait-il sous-estimé les difficultés et méconnu certaines réalités financières ou psychologiques. Sans oublier de noter que ni la IIIème République "finissante" ni la IVème n'avaient pu résoudre le problème de l'enseignement national. le secrétaire d'Etat réduit à ses proportions véritables la réforme en cours :

" Il s'agit, dit-il, de simples aménagements, qui sont la suite du décret de janvier 1959 ".

A propos de l'orientation scolaire, M. Dumas dévoile les intentions qui ont inspiré le gouvernement :

" Nous voulons éviter une spécialisation excessive et prématurée. La prolongation de la période d'orientation jusqu'à l'âge de quinze ou seize ans répond à cet objet. Mais on ne peut nier que les connaissances et les aptitudes de l'enfant doivent être adaptées aux besoins de la société. En ce sens, un effort d'information de l'élève sur les carrières possibles sera fait. L'orientation n'est en rien incompatible avec la liberté de choix de l'enfant, au contraire ".

Après avoir évoqué l'esprit qui a présidé à la réforme et à la refonte des structures, le secrétaire d'Etat achève son intervention en traitant des moyens mis en oeuvre :

" De 500 milliards en 1958, le budget de l'Education nationale est passé à 1.170 milliards en 1963.

On dit que nous sommes très en retard sur le Plan. Je rappellerai que le Plan prévoyait 2.450 milliards pour 1963. en fait nous avons inscrit 2.360 milliards. mais pour 1963, nous avons prescrit 2.860 milliards au lieu de 2.800 prévus.

Les crédits de l'enseignement supérieur sont passés de 33 millions en 1958 à 108 millions en 1963. Le budget du C.N.R.S. est passé de 8 milliards en 1958 à 28 milliards en 1963, et le gouvernement entend continuer cet effort ".

VII - L'épisode regrettable du collectif budgétaire 1963, au Sénat : Juin 1963.

Episode regrettable, car, après avoir littéralement mis en pièce les textes proposés, les sénateurs, tout au long des navettes, ont émis des votes négatifs sans grande signification. parce que ne proposant, en contrepartie, aucune solution positive de rechange.

Après deux jours de discussions, le Sénat, à l'issue de la première lecture, repousse, le jeudi 6 Juin au soir, le projet de "collectif" budgétaire pour 1963 adopté la semaine précédente par l'Assemblée nationale.

- La décision de rejet est acquise par 105 voix contre 90 et 45 abstentions. La salle des séances offre un spectacle quelque peu affligeant : l'on assiste au retour des méthodes parlementaires fâcheuses... Le vote est émis dans la confusion après que le texte gouvernemental ait été démantelé et remplacé par des dispositions entièrement différentes de celles proposées.

Et pourtant, les Sénateurs, saisis d'un projet gouvernemental à coup sûr

imparfait, auraient pu tenter de l'améliorer. Des modifications hardies et bien calculées auraient en effet trouvé écho au Palais-Bourbon lors de la seconde lecture même dans les rangs de la majorité. Quant au gouvernement, il aurait été contraint d'en tenir compte - le Sénat faisant ainsi oeuvre positive et gagnant en autorité.

Or, au lieu d'adopter cette ligne de sagesse, l'assemblée du Luxembourg a littéralement désarticulé le projet, rejetant par exemple - ce qui est son droit le plus strict - le demi-décime et la taxe sur le tiercé. Mais pourquoi substituer aux recettes écartées des économies pratiquement irréalisables dans un geste qu'il faut bien qualifier de démagogique ? Pourquoi rejeter toute amorce de réforme commerciale sans esquisser au moins des aménagements qui apparaissent urgents et nécessaires ?

Pour couronner l'entreprise, le Sénat a émis le vote négatif que l'on sait, dans le désordre et le paradoxe ... Les socialistes, qui avaient approuvé nombre d'amendements au cours de la discussion, ont pourtant voté contre le nouveau texte, qu'ils avaient tant contribué à faire naître. Et, du même coup, ils se sont trouvés dans le même camp que les communistes et que ... l'U.N.R., désormais hostile à un projet qui ne comportait plus les mesures jugées essentielles par le gouvernement. La Gauche démocratique, pour sa part, s'est divisée, sa majorité votant le projet avec la plupart des indépendants. Le M.R.P., quant à lui, s'est abstenu ... Bref, un scrutin dérisoire aboutit, au terme de la première lecture, au rejet d'une caricature de "collectif", dans la mauvaise humeur générale.

Nostalgie, habitude ou colère ?... Le Sénat, quoi qu'il en soit, venait d'illustrer, de façon très inopportune, des pratiques parlementaires de la "belle époque".

- En seconde lecture, l'Assemblée nationale et le Sénat ont été saisis tour à tour, le mercredi après-midi, 12 Juin, du texte de conciliation élaboré conformément à la Constitution par la commission mixte paritaire. Les propositions de la commission, telles qu'elles résultent de l'exposé de M. Louis Vallon, U.N.R., rapporteur général devant l'Assemblée nationale, reprennent tantôt des dispositions votées par les sénateurs, tantôt le texte retenu par les députés. C'est ainsi que, par neuf voix contre cinq, la commission mixte a repris l'article 17 tel que l'avait rédigé au Sénat M. Pellenc : le plancher d'application du demi-décime sera porté de 8.000 à 10.000 francs, la perte de recettes corrélatrice étant compensée par une taxe progressive sur les gains du tiercé dont le rendement moyen ne devrait pas excéder 12 %.

Compte tenu de ces concessions, l'on pouvait penser que le Luxembourg réformerait, en seconde lecture, sa position. Il n'en fut rien ... Tandis qu'à l'Assemblée nationale, le gouvernement l'emportait une nouvelle fois par 270 voix contre 163, il débûchait de nouveau au Sénat par 128 voix contre 35. Les sénateurs, dans leur majorité, paraissaient pourtant prêts à voter le compromis élaboré sur l'article 17. Mais en demandant, par la voix de M. Giscard d'Estaing,

un vote "bloqué" sur ses amendements et sur l'ensemble du projet, le gouvernement devait assez maladroitement rejeter dans l'opposition une fraction des indépendants et dans l'abstention, le groupe M. R. P.

Le débat s'ouvre sur l'exposé de M. Pellenc, gauche démocratique, qui rend hommage à l'esprit de conciliation des députés membres de la commission paritaire. Puis le secrétaire d'Etat au Budget M. Boulin prend la parole pour s'opposer à deux des dispositions (articles 7 et 17) proposés par cette commission. Il récuse ce qu'il appelle un "compromis entre le décime et le tiercé".

Plusieurs sénateurs expliquent ensuite les votes de leurs groupes.

M. Courrière, socialiste, déclare :

" Par la procédure du vote bloqué, le régime refuse tout dialogue avec le Parlement. Nous voterons contre. "

M. Emile Hugues, sénateur de la Gauche démocratique, estime, quant à lui, " qu'en demandant le vote bloqué, le gouvernement refuse le dialogue avec sa majorité même. Entre les cadres qui seront touchés par votre demi-décime et le tiercé, nous choisissons les cadres. "

Au nom du M. R. P., M. Coude du Foresto déclare enfin :

" Le gouvernement ne tient pas compte des dispositions adoptées par la commission paritaire; le M. R. P. ne peut que s'abstenir en se demandant si les "finances" ne veulent pas se réserver pour un second "collectif" la possibilité d'instituer un impôt sur le tiercé".

- En troisième lecture, le mercredi matin 19 Juin, après que M. Marcel Pellenc, de la Gauche démocratique, rapporteur général, se fut élevé contre le fait que les sénateurs n'aient jamais été appelés à voter sur le texte de la commission mixte, l'assemblée du Luxembourg devait une dernière fois, repousser le projet de "collectif" par 120 voix contre 32 - laissant ainsi le dernier mot aux députés.

VIII - Le Sénat évoque la délicate question du statut de la Radiodiffusion-Télévision française : 18 Juin 1963.

Entre deux séances de l'Assemblée nationale consacrées à ce sujet, le Sénat aborde le mardi après-midi 18 Juin le problème de la réforme du statut de la R. T. F.

Dans la question orale qu'il développe, à l'ouverture du débat, M. Edouard Bonnefous, sénateur de la Gauche démocratique, se déclare surpris que le gouvernement mette en doute le caractère législatif de ce statut.

" La question", affirme-t-il, "est indiscutablement du ressort du Parlement. On peut même se demander si elle n'a pas un caractère constitutionnel. La réforme est d'autant plus nécessaire et d'une portée d'autant plus grande que le régime prétend appliquer la démocratie directe.

Comment le peuple peut-il exercer les lourdes responsabilités qu'on lui confie - et notamment celle d'élire le Président de la République - s'il n'est pas informé

d'une manière impartiale et si le gouvernement oriente à son gré les émissions ? Si une vacance présidentielle se produit, de quelles garanties disposent les candidats ? Aux Etats-Unis le président sortant n'a pas libre accès à la radio et à la télévision; il faut qu'il "achète" son temps.

Que désirons-nous ? Que le statut soit voté par le Parlement, que l'indépendance financière de la R. T. F. soit assurée, qu'un conseil d'administration et qu'une commission de contrôle soient nommés. Le conseil élira notamment le directeur général, et la commission veillera à l'impartialité de l'information ".

. Abordant le problème du droit de réponse, M. Carcassonne, socialiste, dénonce la "partialité" des informations :

" On donne l'appartenance des élus aux élections cantonales quand ils sont U. N. R., pas quand ils sont socialistes. La radio répond quand elle est attaquée. Pourquoi le citoyen attaqué par la radio ne pourrait-il en faire autant ?

Sur la question du droit de réponse, l'orateur a déposé une proposition de loi dont il demande, en terminant, l'inscription à l'ordre du jour.

. Au nom de l'U. N. R., M. Fleury indique que les 90 milliards de recettes de 1962 ont été répartis de la manière suivante : services administratifs 50 %, services techniques 35 %, production 15 % ...

" C'est bien peu pour les usagers, et beaucoup pour l'intendance ", dit-il. Le Sénateur de la Seine souhaite que l'on trouve un moyen :

" pour stimuler les producteurs et les mettre en concurrence. Nous voulons aussi que la R. T. F. soit dotée de l'autonomie financière. Mais pourquoi la majorité de son conseil d'administration n'appartiendrait-elle pas au gouvernement, en faveur duquel s'est prononcée la majorité du pays ?... "

M. Pierre Dumas, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, répondant aux orateurs qui ont accusé le gouvernement de temporiser, affirme que, s'il est exact que le gouvernement s'est engagé à donner un nouveau statut à la R. T. F., il n'a fait aucune promesse quant à la procédure et aux délais.

Comme l'avait fait M. Peyrefitte, ministre de l'information, devant les députés, il indique que le Conseil Constitutionnel sera appelé à dire si le statut est du domaine législatif ou réglementaire.

M. de la Gontrie, sénateur de la Gauche démocratique, pose alors la question :

" Y aura-t-il communication du gouvernement devant le Sénat ? "

Suscitant des mouvements divers dans l'assemblée, le Secrétaire d'Etat réplique :

" Il y en aura une devant l'Assemblée nationale. Mais le gouvernement a encore besoin d'un certain temps pour parachever la réforme ".

En réponse à une objection soulevée en cours de débat, M. Dumas termine son intervention en ces termes :

" Qui, mieux que le gouvernement, dépositaire de la volonté nationale, pouvait assurer l'objectivité de l'information contre les puissances d'argent ou les intérêts de l'étranger ?... " Le meilleur contrôle de l'objectivité d'information,

c'est le gouvernement", disait le secrétaire d'Etat à l'information, M. Gérard Jacquet en 1957 !... "

IX - Contrôlant l'exécution des budgets 1959 et 1960, le Sénat s'émeut de l'importance des transferts de crédits : 4 Juillet 1963.

Le jeudi après-midi 4 Juillet, les sénateurs abordent l'examen des deux projets de lois, dites "de règlement", concernant les exercices budgétaires 1959 et 1960.

- Ces projets, déclare M. Pellenc, de la Gauche démocratique, auxquels sont joints en annexe les rapports de la Cour des Comptes, sont l'analogue en matière budgétaire, des comptes de gestion des maires. Mais, ajoute le rapporteur général de la commission des finances, ce qui frappe le plus, c'est de constater que le budget tel qu'il est voté par le Parlement est considérablement modifié en cours d'exercice. Illustrant son affirmation, l'orateur cite les cas suivants :

" Les dotations du budget de l'industrie de 1959 ont été augmentées de 43 % par le gouvernement en cours d'exercice, sans que nous ayons été consultés. En 1960, l'augmentation a été de 55 %. Les chapitres des charges accidentelles, qui sont dotés en tout de 8 milliards, sont considérés comme des tiroirs qui permettent de financer les dépenses non approuvées par le Parlement ".

M. Pellenc poursuit, non sans ironie :

" Ainsi, les crédits prévus pour le cas de calamités ont servi à subventionner l'Union féminine civique et sociale et à lancer l'opération dite Etiquette bleue pour la vente des chaussures à bon marché ".

" L'administration minore ses évaluations pour présenter un budget équilibré, et ensuite le gouvernement fait les adaptations nécessaires, dont le Parlement n'a connaissance que quatre ans après. On est en droit d'exiger plus de discipline d'un gouvernement qui se fait le censeur des erreurs du passé ".

- L'abus de ces virements et transferts, le scandale de certains marchés passés de gré à gré sont ensuite vivement dénoncés par tous les orateurs, MM. Chochoy (communiste), Marrane (communiste), Dailly (gauche démocratique). M. Ludovic Tron, porte-parole du groupe socialiste, juge "incroyable" que des décrets de répartition de crédits puissent être pris sans même être publiés au Journal officiel :

" Nous venons ", dit-il, " d'un régime où le Parlement empiétait sur l'exécutif. Le déséquilibre n'a fait que changer de sens. Le système actuel est trop expéditif.

- Répondant aux orateurs dont il critique certaines allégations, M. Robert Boulin, secrétaire d'Etat au Budget, déclare à propos du prétendu non-respect des lois de finances :

" Le gouvernement, dans les limites constitutionnelles, a bien observé la loi de finances. Il ne faut pas confondre transfert et virement de crédit : chacune de ces opérations est très précisément définie par la Constitution. Pour 1959, les

virements se sont montés à 38 millions seulement. Quant aux transferts, ils ne modifient pas la nature de la dépense, ils modifient seulement le service responsable ".

X - Au cours d'un débat houleux de politique agricole, plusieurs sénateurs se disent fort déçus par le Marché Commun : 9 Juillet 1963.

A la faveur de plusieurs questions orales, un débat animé sur la politique agricole du gouvernement se déroule au Luxembourg le mardi 9 Juillet. Les sénateurs espéraient la venue de M. Pisani, Ministre de l'agriculture mais, respectant l'habitude prise, c'est M. Dumas qui se trouve au banc du gouvernement pour répondre aux différents orateurs. M. Brégégère, sénateur socialiste, regrette l'absence de M. Pisani "devant une assemblée qui ", dit-il, " fut la sienne ". M. David, communiste, s'en console en rappelant, sur un ton sarcastique, qu'on pouvait voir le Ministre à la télévision ...

- Parmi les différentes questions orales, nous retiendrons celles de MM. Périquier, Brégégère déjà cité, Deguise et de Mlle Rapuzzi.

. M. Périquier, sénateur socialiste, s'élève avec vigueur contre les importations de vins, notamment des vins d'Algérie.

" Mieux vaudrait " déclare-t-il, " donner aux viticulteurs français d'Algérie, pour les aider à se reconvertir, quelques-uns des millions que l'on accorde si généreusement à Ben Bella ! "

. M. Brégégère, socialiste, affirme :

" Arrêt des importations inutiles, réforme des circuits commerciaux, il y a longtemps que nous réclamons de telles mesures, mais on préfère improviser sous la pression des manifestations. Le gouvernement donne ainsi à croire que la violence est payante ".

. Quant à M. Deguise, M.R.P., il constate que :

" le soutien de la pomme de terre a coûté 600 millions au Trésor en trois ans, tandis qu'on trouvait des milliards pour nos anciennes colonies et certains pays étrangers ".

. Mlle Rapuzzi, sénateur socialiste des Bouches-du-Rhône, estime, pour sa part, que l'apaisement dans le Midi n'est qu'apparent. Développant sa pensée, et plaçant le débat dans le contexte élargi du Marché Commun agricole, elle déclare notamment :

" Nos producteurs avaient cru trouver un débouché dans les pays dont le climat est moins favorable à la production des légumes et des fruits; au contraire, le Marché commun a été pour eux la plus grande déception ".

Mlle Rapuzzi estime que le gouvernement n'a défendu que le lait, la viande et les céréales.

" De son dernier voyage en Allemagne ", poursuit-elle, " M. Pisani n'a rien rapporté de positif pour le monde agricole ".

- En réponse aux divers orateurs, M. Pierre Dumas rétorque :

" Il est normal que la France respecte ses engagements et qu'elle accepte la

récolte produite par les viticulteurs français d'Algérie ".

Le secrétaire d'Etat indique que l'importance du hors quantum dépendra de l'importance de la récolte et qu'il en sera discuté à la " Table ronde " du 25 Juillet. Il annonce que le gouvernement envisage de rendre cessibles les droits de plantation. Il précise, au sujet du Marché Commun, que les règlements concernant les fruits et les légumes ne devaient pas intervenir parmi les premiers. " Il faudra ", dit-il, " plusieurs années pour qu'une solution soit obtenue ".

Et il poursuit :

" La colère est mauvaise conseillère. L'agriculture française, excédentaire, a besoin d'exporter. Il serait fou de sa part de faire preuve de xénophobie et de s'opposer aux échanges internationaux ".

- La parole est ensuite donnée à plusieurs sénateurs, parmi lesquels, MM. Durieux et Carcassonne, tous deux socialistes.

. Le premier regrette l'absence de M. Pisani et ajoute :

" C'est à lui que j'aurais voulu dire que le Marché Commun ne nous paraît plus qu'une utopie. Notre espoir de voir les prix français se rapprocher des prix européens a fait long feu ".

. Le second affirme pareillement :

" Tous les producteurs de fruits, tous les viticulteurs sont angoissés. Ils voient dans le Marché Commun la cause de leurs maux ".

- En fin de soirée, M. Pierre Dumas tire la philosophie de la longue discussion qui vient de se dérouler :

" On pourrait conclure ", dit-il, " que certains sénateurs croient que la France peut vivre en autarcie : il est bien évident qu'il n'en est rien. On pourrait croire que le problème des prix domine tous les autres, alors qu'il est en fait dominé par celui des débouchés ... Il y a dans le débat un grand absent : le consommateur. Je sais qu'il n'est pas absent de vos préoccupations. Le gouvernement, lui, a clairement conscience qu'il navigue entre des récifs dangereux. C'est les yeux fixés sur l'avenir qu'il s'efforce de résoudre les problèmes ".

Ainsi s'achève le débat de politique agricole, dernier acte politique important du Sénat avant les vacances parlementaires.

XI - Les vacances parlementaires 1963. Le conflit rebondit entre le pouvoir et le Président du Sénat : le Congrès radical d'Evian.

Un an auparavant, au cours du Congrès radical de Vichy, M. Gaston Monnerville s'en était pris très violemment au Chef de l'Etat, prononçant à cette occasion le mot de " forfaiture ". La portée exacte de la querelle fit, pendant un temps, l'objet de controverses multiples. Au nom de la solidarité gouvernementale, les ministres, on s'en souvient, décidèrent de désertir le Palais du Luxembourg tant que, du moins, les débats s'y dérouleraient sous la même présidence.

Un an après, le samedi 28 Septembre 1963, au Congrès radical d'Evian,

le Président du Sénat, relançant la diatribe, attaque violemment le régime en ces termes :

" Nous ne sommes plus en République. Ce pays se croit libre parce qu'il ignore que la liberté d'expression n'existe plus, que des hommes sont enfermés dans des camps de concentration, que des préfets et sous-préfets qui n'acceptent pas les ordres ne retrouvent pas leur place, que des magistrats ont dû donner leur démission, que chaque jour des atteintes sont portées à des libertés des citoyens qui refusent de s'incliner devant les ordres du pouvoir ".

Il convient de souligner que ces nouvelles et graves accusations ont été formulées, à l'étonnement des congressistes les plus favorables à M. Monnerville.

La réaction gouvernementale est immédiate : au Conseil des Ministres du mardi 1er Octobre, plusieurs ministres s'élèvent vivement contre les propos tenus à Evian. M. Foyer, en sa qualité de garde des Sceaux, se déclare atteint dans son honneur par les allusions du second personnage de l'Etat aux camps de concentration et aux démissions de magistrats :

" Le dernier camp d'internement ", dit-il, " a été fermé avant même l'expiration des pouvoirs spéciaux et il n'avait rien de commun avec un camp de concentration. Quant aux magistrats, le seul qui ait démissionné pour une raison à caractère politique a été le procureur Général Besson et c'était pour se présenter aux élections. Le gouvernement ne peut sans réagir laisser passer de telles injures."

Le quotidien U. N. R., " La Nation ", dit également son indignation :

" Où sont donc ces camps de concentration décrits par le Président du Sénat, qui sont ces fonctionnaires déplacés et ces magistrats conduits à donner leur démission ? Que l'on donne des noms, des lieux, des faits. Il est du devoir de ceux qui lancent de telles accusations de fournir des preuves ".

Le Conseil des Ministres, effectivement, décide que des explications seront demandées à M. Monnerville, afin de couper court à toute controverse sur la véracité des propos rapportés par la presse. Un seul haut fonctionnaire, est-il notamment précisé, a quitté l'administration préfectorale à la suite d'un conflit politique : il s'agit de M. Pierre Sudreau.

Bref, il est décidé de mettre le Président du Sénat en demeure d'apporter la preuve de ses graves accusations. S'il ne peut les fournir, il conviendra de le confondre devant l'opinion, vidant ainsi l'abcès.

. La procédure, envisagée, aux yeux de certains observateurs, devait se développer d'abord au Sénat même, par la voie d'un rappel au règlement, contraignant le Président de cette assemblée à infirmer ou confirmer ses propos. Dans la première hypothèse, le Pouvoir en prendrait acte avec l'éclat qui convient. Dans la seconde hypothèse, une sorte de mise en demeure serait adressée à M. Monnerville, qui pourrait déboucher sur une procédure judiciaire.

. Pour d'autres au contraire, et pour le Chef de l'Etat en particulier, il était bien inutile de pousser les choses aussi loin et de dramatiser des évène-

ments jugés secondaires. " Croyez-vous vraiment que cela vaille la peine ? " aurait déclaré, en Conseil des Ministres, le Général de Gaulle, peu ému par les attaques du Président du Sénat.

Il est aujourd'hui permis d'affirmer que la seconde attitude l'a emporté. Mais force est de reconnaître qu'à la veille de la rentrée parlementaire d'octobre, la tension est plus forte que jamais entre l'Elysée et le Luxembourg.

Cette rentrée parlementaire d'octobre qui prend fin le 20 décembre 1963 clôturera la deuxième partie de notre travail consacré, rappelons-le, à " la place faite au Sénat par la vie politique de la Vème République ". Cette étude retiendra tout particulièrement notre attention car la deuxième session parlementaire 1963 est le théâtre de ce qu'on est en droit d'appeler le " revirement de la Seconde Chambre ". Ce revirement qui - seul le temps le dira - marquera peut-être un tournant décisif dans la querelle entre le Luxembourg et le régime, se produit à l'occasion du vote du budget 1964. Auparavant, nous retiendrons toutefois quelques épisodes moins importants du conflit.

XII - La deuxième session parlementaire (1er Octobre - 20 Décembre 1963). Le revirement du Sénat.

A - La politique du gouvernement fait l'objet de questions orales au Sénat:
3 Décembre 1963.

a) La politique nucléaire est évoquée par M. Pierre Marclhacy (non-inscrit) qui demande au Premier Ministre s'il ne considère pas comme " indispensable et urgent " d'interroger par voie de référendum le peuple français sur la politique d'armement nucléaire et les accords de Moscou.

En réponse et au nom du gouvernement, M. de Broglie, secrétaire d'Etat, déclare :

" Le Sénat n'ignore pas qu'à diverses reprises la nation, par ses représentants, a approuvé la politique d'armement nucléaire, laquelle implique que le gouvernement français ne saurait signer les accords de Moscou, qui ne constituent nullement un accord de désarmement. "

b) Le même sénateur, dans une seconde question orale, demande ensuite au gouvernement, si, " en considération des inconvénients et de l'inefficacité " de la loi de Juillet 1963 organisant le préavis obligatoire pour la grève dans les services publics, il ne lui paraît pas utile " d'instituer la conciliation et l'arbitrage obligatoires ".

M. de Broglie répond :

" L'objectif que la législation s'était assigné a été atteint. D'autre part, la loi du 26 Juillet 1957 a déjà prévu une procédure de conciliation dans les entreprises publiques. Enfin, le gouvernement vient de confier à un fonctionnaire une mission d'enquête sur ce problème. "

M. Marclhacy ne se déclare pas satisfait par l'optimisme gouvernemental: " s'il y avait eu un arbitre ", dit-il, " les mineurs n'auraient pas été obligés à des semaines de souffrances. "

c) A M. Bernard Chochoy, sénateur socialiste, qui pose une question concernant la situation des communes qui ont la charge d'un collège d'enseignement général, le secrétaire d'Etat répond :

" Un projet de réglementation organique est soumis au Conseil d'Etat. Ce statut serait comparable à celui des lycées municipaux, et il ouvrirait une possibilité de nationalisation.

La commission d'études des problèmes municipaux avait constaté la complication des règles de la participation des communes aux charges d'enseignement. Elle a préconisé que le régime des lycées nationalisés soit étendu au premier cycle. Elle a suggéré une contribution aux dépenses de fonctionnement en attendant cette nationalisation. Ces mesures ont été retenues dans la loi de finances pour 1964. "

M. Chochoy déclare alors :

" Le Sénat a adopté au cours de la discussion budgétaire un amendement qui, s'il était adopté définitivement, réglerait le problème de façon satisfaisante. Il est équitable que les charges de fonctionnement de ces collèges publics soient assurées par l'Etat. "

Comme nous l'avons dit plus haut, la deuxième session parlementaire est essentiellement occupée par l'examen du Budget 1964. Il est bon de procéder à une étude particulièrement approfondie des débats sénatoriaux qui y sont consacrés. Le Sénat, en effet, après avoir adopté une attitude d'opposition intransigeante, manifeste brusquement une volonté de conciliation dont il nous apparaitra, en guise de conclusion à notre deuxième partie, de rechercher les raisons profondes et les prolongements possibles.

B - Le Budget de 1964 devant le Sénat.

a) Premier épisode : le Sénat joue sa tête.

Dans l'exposé d'ensemble qu'il présente le mercredi matin 13 Novembre au Luxembourg, ouvrant ainsi la discussion générale du Budget, M. Marcel Pellenc (Gauche démocratique) rapporteur général de la commission des Finances, traitant en premier lieu du plan de stabilisation du gouvernement, reprend à son adresse sa critique fondamentale de la politique économique :

" Il y a dès le départ ", dit-il, " une erreur de conception : pour stabiliser les prix, le gouvernement veut contenir la demande, mais du même coup c'est l'expansion de la production qui se trouvera freinée, de telle sorte que l'on voit mal comment pourra s'effectuer l'ajustement de l'offre à la demande. Il eût été préférable, tout en freinant la progression des revenus, d'accroître le volume des biens et services offerts sur le marché, au moins dans les secteurs où ne se manifestent pas de risques de surchauffe. "

Le rapporteur général note ensuite que la "débudgétisation" de certaines dépenses dont la charge est reportée sur la Caisse des Dépôts et Consignations fera que la réduction du découvert budgétaire est plus apparente que réelle. Et il ajoute :

" L'expérience a montré que c'est l'accroissement des revenus, lorsqu'il n'est pas complété par un accroissement corrélatif des biens et des services et non le montant du découvert, qui influe sur les prix. "

Après avoir insisté sur la distorsion qui existe entre l'offre et la demande et indiqué que celle-ci ira en s'accroissant, M. Marcel Pellenc conclut ainsi son rapport :

" Le gouvernement, une fois de plus, n'aura pas voulu porter la hache sur la masse des dépenses publiques. Sans doute existe-t-il des domaines où il ne le peut pas. Mais il est des secteurs où l'argent du contribuable semble en partie sacrifié. Nous sommes engagés dans une politique militaire de recherches nucléaires ou spatiales et d'aide à l'Outre-Mer, hors de proportion avec notre potentiel économique. Elle nous coûtera 25 milliards de francs en 1964, soit le quart du Budget. Il n'est pas dans notre esprit de vouloir rayer ces dépenses d'un trait de plume. Notre seule préoccupation est de les voir ramener à un montant raisonnable, compatible avec nos possibilités. "

Au terme des conclusions de son rapporteur, le Sénat se saisit du projet de loi de finances que l'Assemblée nationale a adopté dans la nuit du samedi 9 au dimanche 10 Novembre par 337 voix contre 135, à l'issue d'un "vote bloqué" demandé, comme ce devient la coutume, par le gouvernement.

Au seuil de ce débat, tous les observateurs politiques s'accordent pour dire que les sénateurs se chargeront de mettre l'accent sur les points faibles d'un budget qui a pratiquement été adopté par l'assemblée sans grande modification. Rappelons que l'assemblée du Luxembourg avait profondément bouleversé le budget 1963, rejeté notamment les crédits militaires et ceux des anciens combattants, avant de l'adopter par 162 voix contre 83.

Quoi qu'il en soit, les sénateurs ne disposent que de quinze jours pour examiner un ensemble de 146 documents, soit une semaine de moins que leurs collègues du Palais-Bourbon. Ils ont cependant un léger avantage : les commissions sénatoriales, en effet, ont déjà pu effectuer un premier travail de défrichage. L'on prévoit en tout cas des débats plus âpres et des votes négatifs en grand nombre. Déjà les crédits des affaires algériennes ont été repoussés en commission. La deuxième chambre promet donc d'être moins accommodante que l'assemblée et de se montrer d'autant plus pointilleuse qu'il est toujours question de sa mort prochaine.

Au-delà de toute attente, et comme s'il acceptait délibérément de jouer sa tête, le Sénat, adoptant une attitude d'opposition totale et sans réserve, repousse tous les budgets les uns après les autres et rejette finalement en bloc l'ensemble du projet.

Ce vote suscite dans les allées du Pouvoir des réactions immédiates empreintes d'une violence jamais atteinte. Parmi les multiples protestations, relevons celle particulièrement virulente du quotidien U. N. R. : " La Nation " dans un éditorial intitulé " Changements inéluctables " (*).

(*) cf. " La Nation " du 29 Novembre 1963.

"... On dirait ", s'écrie l'auteur, " que le Sénat tient à souligner lui-même les aspects caducs qui le caractérisent. Ainsi, ceux qui se préparent au suicide récapitulent-ils toutes les raisons qu'ils peuvent avoir de se condamner eux-mêmes. A en juger par les débats qui s'y déroulent, celles du Sénat sont nombreuses.

Il est en effet clair qu'il n'est plus dans le mouvement. Tout se passe dans cette douillette enceinte comme si rien ne s'était produit depuis 1958. Ou plutôt comme si l'on voulait ignorer tout ce qui s'est produit depuis lors. On n'y songe qu'à effacer, qu'à contrarier, qu'à retarder, en attendant de recommencer comme autrefois et de retrouver enfin cette fameuse République que le président de cette anachronique assemblée daignerait " reconnaître ", celle-là. C'est une mentalité d'émigrés.

Le Sénat, d'autre part, manque de sérieux. Car il n'est pas sérieux de rejeter tour à tour, comme si l'on jouait au bilboquet, la force de dissuasion, la rede-vance des usagers de la R. T. F. , et la plupart des crédits de l'Education Nationale, en comptant sur la chambre évidemment, pour rattraper la boule.

... Le Sénat fait ainsi une éclatante démonstration de son inutilité. Car c'est la passion politique - ce sentiment complètement dépassé à notre époque - qui règne en maîtresse sur ces lieux ... Cette enceinte est la dernière Bastille de la quatrième République. Elle est vermoulue. Elle est surannée. Comment survivrait-elle ? "

b) Deuxième épisode : la volte-face sénatoriale. Ses enseignements.

Après le vote hostile du Luxembourg, le Premier Ministre, comme il lui en est donné la possibilité par la Constitution (*), provoque la réunion d'une commission mixte paritaire " chargée de proposer des textes sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 1964. "

Dès l'abord, le choix des membres de la commission fait au Luxembourg laisse percevoir un désir manifeste de conciliation. Et pourtant, on ne s'attendait guère que les représentants des groupes du Sénat qui avaient littéralement déchi-queté le projet budgétaire, bouleversant presque tous les chapitres, acceptent un compromis voisin des dispositions retenues par l'Assemblée nationale, en première lecture. Or, tel est bien le cas, l'abstention de trois commissaires sur 7 choisis par le Sénat, ayant déterminé le surprenant accord. Devant un pareil revirement, l'on est en droit de se poser la question : la vigueur des critiques élevées contre l'attitude des sénateurs en première lecture n'est-elle pas à l'origine de ce changement d'attitude ?

Fort de ce succès devant la commission mixte paritaire, le Ministre des Finances, soucieux de donner quelques satisfactions de détail à la majorité, accepte, en seconde lecture au Palais-Bourbon, divers amendements adoucissant notamment les rigueurs du système de taxation prévu pour les plus-values foncières.

Puis, estimant probablement avoir suffisamment manifesté son esprit de conciliation, M. Giscard d'Estaing demande l'application du " vote bloqué " et

(*) cf. article 45 de la Constitution du 4 Octobre 1958.

M. Robert Boulin en fait de même au Palais du Luxembourg. Dans ces conditions, députés et sénateurs n'ont donc plus la possibilité de décider d'éventuels amendements, montrant par ce biais leur sentiment sur tel ou tel élément du projet et de la politique gouvernementale. La procédure choisie coupe court à de telles initiatives.

La seconde lecture au Sénat s'ouvre donc dans ce contexte. Dans son rapport sur les travaux de la commission mixte paritaire, M. Marcel Pellenc, sénateur de la Gauche démocratique, souligne avec force que la plupart des concessions intervenues ont été consenties par les sénateurs. Répondant à ceux qui prétendent que "toutes les décisions du Sénat semblent dictées par une mauvaise humeur constante", M. Courrière, socialiste, s'écrit :

" Les socialistes, les républicains de notre Assemblée n'iront pas à Canossa, comme certains se l'imaginent. Ils n'ont aucun goût pour la brosse à reluire !...

En réplique, parlant au nom du gouvernement, M. Robert Boulin, secrétaire d'Etat aux Finances, déclare :

" Rejoindre le gouvernement parce qu'on reconnaît le bien fondé des mesures proposées n'est pas prendre le chemin de Canossa. La commission mixte est parvenue à une conciliation : est-ce une atteinte à la démocratie ? Et si le Sénat ratifie cette conciliation, est-ce pour lui un renoncement ? Ce qui est excessif ne peut être équitable "

Pour clore son intervention, M. Boulin demande aux Sénateurs de se prononcer par un seul vote sur le projet de loi tel qu'il vient d'être adopté, en seconde lecture par les députés.

Dans ces conditions, il ne reste donc plus aux hésitants d'autre ressource que d'adopter en bloc le budget ou de refuser à l'Etat ses crédits pour l'année à venir. M. Descours-Desacres, tout en espérant que le gouvernement tiendra compte des observations formulées au cours des débats, annonce que les sénateurs indépendants, dans leur quasi-totalité, voteront le budget.

Finalement, le vendredi soir 6 Décembre, soit avec trois jours d'avance sur la date limite fixée par la Constitution (*), le budget de l'Etat pour 1964 est définitivement voté. les sénateurs l'ayant adopté par 124 voix contre 99 et 34 abstentions.

- De cette authentique volte-face sénatoriale, quels enseignements est-il possible de tirer ? A cette question et en guise de conclusion à notre deuxième partie nous ne pouvons apporter meilleure réponse que celle donnée par M. Pierre Viansson-Ponté, journaliste du quotidien " Le Monde " (**).

" Parmi les leçons qu'on peut tirer de ce dernier épisode du débat budgétaire, on retiendra que le Sénat a trahi son inquiétude et presque du désarroi en désignant d'abord des mandataires enclins à la conciliation, puis en acceptant un

(*) cf. article 47 de la Constitution du 4 Octobre 1958.

(**) cf. Le Monde des 8 et 9 Décembre 1963. " Les leçons du débat au Sénat ".

compromis en complète contradiction avec les positions intransigeantes qu'il avait d'abord adoptées ".

Et l'auteur d'ajouter :

" La seconde Assemblée ne peut continuer à travailler dans l'incertitude de son propre avenir; tantôt elle se raidit, tantôt elle plie, parfois à contre-temps, avec le vain espoir d'empêcher sa transformation, voire sa suppression. Il serait bon de lui rendre un minimum de sérénité en la fixant sur son sort, sans quoi l'institution parlementaire elle-même risque fort d'être atteinte par les réactions d'une partie de ses membres. "

Comment ne pas s'associer à ces derniers mots qui relèvent d'un bon sens élémentaire ? Depuis des mois en effet, il n'est question dans les colloques politiques que de la condamnation plus ou moins prochaine de la deuxième chambre ... Dans une telle atmosphère d'insécurité, il est bien évident que l'institution sénatoriale, si noble et si sage soit-elle, ne peut avoir des attitudes et des réactions normales. Le temps n'est plus à la troublante insécurité que nous connaissons. Le temps, bien au contraire, est venu de la décision dans un sens ou dans un autre. .

CHAPITRE III

1964

L'ANNEE D'ACCALMIE

La volte-face sénatoriale manifestée lors de la deuxième partie du débat budgétaire trouve son prolongement au cours d'une année 1964 qui est celle de l'accalmie. Certes, le Luxembourg ne ménage pas ses critiques à la politique gouvernementale, mais il le fait dans un esprit très différent de celui manifesté au cours des dernières sessions parlementaires. Cette attitude plus conciliante rencontre d'ailleurs un écho favorable auprès du Pouvoir qui exprime son approbation dès le début de la nouvelle année.

L'importance de cette constatation est primordiale puisqu'elle déplace le champ de la controverse entre les partisans et les adversaires de la deuxième chambre. Elle met fin à une certaine hantise de disparition entretenue à dessein dans l'esprit des Sénateurs comme une sorte d'épouvantail à moineaux, comme une crainte enfantine qui les pousse à des attitudes parfois inattendues, voire même outrancières. Il semble que s'instaure - bien timidement certes - un dialogue plus ouvert et partant plus constructif entre le gouvernement et l'opposition sénatoriale.

C'est à cette amorce de dialogue que nous consacrerons les développements de ce chapitre.

SECTION I : AU SEUIL DE L'ANNEE 1964 -

I - Les cérémonies de présentation des vœux au Chef de l'Etat.

A - Le mercredi 1er Janvier 1964, dès 9 heures 30, commencent au Palais de l'Elysée les traditionnelles cérémonies de présentation des vœux au Président de la République. Après M. Georges Pompidou, entouré des membres de son gouvernement, après le bureau de l'Assemblée Nationale conduit par M. Jacques Chaban-Delmas, le bureau du Sénat emmené par M. Jozeau-Marigné, vice-Président, est introduit dans le salon des ambassadeurs.

Au cours de son allocution, M. Jozeau-Marigné exprime le souhait que le Sénat puisse poursuivre sa mission. Le Général de Gaulle répond qu'il a vu avec satisfaction la deuxième assemblée accomplir son travail législatif. Il rappelle en outre qu'au cours de ses voyages en province, il a eu l'occasion de rencontrer nombre de sénateurs et qu'il a pu ainsi apprécier leur valeur personnelle et leur dévouement.

B - Recevant, le 3 Janvier, les vœux des journalistes accrédités à l'Elysée, le Chef de l'Etat s'entend poser plusieurs questions relatives à la politique intérieure. Il y donne des réponses courtoises ou ironiques, mais généralement vagues :

" Le choix entre le mono ou le bicamérisme, déclare-t-il, se pose depuis toujours ".

Mais il se refuse à dire s'il envisage de le trancher.

" Le dernier référendum, poursuit-il, a été précipité par l'attentat du Petit-Clamart. Il fallait régler les choses dans les textes. Mais l'esprit de la Constitution demeure inchangé. Pourquoi voulez-vous qu'il y ait encore des catastrophes ? "

A cet égard, il convient de noter que, la veille, M. Pierre Dumas, rassurant, déclarait :

" L'institution parlementaire a atteint son régime de croisière. "

II : La conférence de presse du Président de la République du 31 Janvier 1964.

L'éloge dont bénéficie le présent régime découle logiquement de l'affirmation liminaire selon laquelle "une constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique ..." Intangible sur tout l'essentiel, cette Constitution qui fonctionne bien, dit-il, ne saurait faire l'objet d'aucune refonte, d'aucune réforme sérieuse. Tout au plus pourrait-on retoucher des détails, comme les attributions du Conseil économique et social. Mais, à aucun moment, le Sénat n'est mentionné : l'éventualité d'un référendum constitutionnel paraît écartée pour longtemps :

" Notre Constitution, dit-il, est bonne. Elle a fait ses preuves depuis plus de cinq années, aussi bien dans des moments menaçants pour la République qu'en des périodes de tranquillité. Sans doute, d'autres circonstances et d'autres hommes donneront-ils plus tard à son application un tour, un style plus ou moins différents. Sans doute l'évolution de la société française nous amènera-t-elle, en notre temps de progrès, de développement et de planification, à reconsidérer l'une de ses dispositions. Je veux parler de celle qui concerne le rôle et la composition du Conseil économique et Social. Mais en dehors de cette précision, qui ne bouleversera pas l'économie de la Constitution, gardons celle-ci telle qu'elle est ... "

III : Dans le cadre de la nouvelle Faculté de Droit de Paris, M. Gaston Monnerville prend la défense du Sénat et de la tradition démocratique (mercredi 26 Février 1964) (*).

(*) cf. Le Monde, vendredi 28 Février 1964, page 6

Devant environ 2.000 étudiants entassés dans le grand amphithéâtre, le Président du Sénat a, pendant près de deux heures, défendu le Sénat et, d'une manière plus générale, le "système bicaméral".

M. Monnerville a d'abord fait l'historique du bicamérisme, insistant sur les débuts de la IIIème République et rendant hommage à l'action de Gambetta. Défendant la haute assemblée contre ceux qui la taxent d'être "réactionnaire", il souligne le rôle politique du Sénat lors du boulangisme et de l'affaire Dreyfus.

L'utilité d'une seconde Assemblée est ensuite évoquée. Sa première qualité est d'instituer le double examen législatif, qui donne les délais nécessaires à la réflexion et permet de distinguer entre les besoins permanents de la nation et ce qui est le fait de contingences. Pour l'orateur, le bicamérisme facilite aussi la solution des conflits entre l'exécutif et la Chambre élue au suffrage direct. Mais son mérite principal est de permettre la représentation des collectivités locales.

M. Monnerville précise que, sur 274 sénateurs, on compte actuellement 32 présidents de Conseils généraux et 162 maires. Le Sénat représente donc essentiellement des personnes morales. L'orateur souligne les avantages de ce mode de représentation : il introduit un esprit (celui de tous les élus locaux) "où la primauté reste toujours à l'humain".

Sans pouvoir faire aujourd'hui obstacle à la volonté populaire, le Sénat assure une certaine stabilité car il ne reflète pas les impulsions ou les engouements "ce qui est heureux, surtout en 1964". (Longs applaudissements).

M. Gaston Monnerville répond ensuite à de nombreuses questions. Il rappelle que les attributions et la nature du Sénat ne peuvent pas être modifiées sans son accord :

" L'article 89 est le seul applicable pour réviser la Constitution ", précise-t-il, " et il est incontestable que celle-ci a été violée lors du référendum de 1962."

En revanche, une loi ordinaire, dit-il, suffirait pour modifier la loi électorale qui régit le recrutement du Sénat. M. Monnerville admet à ce sujet qu'une réduction de la représentation rurale au profit des villes soit souhaitable. Mais il s'élève avec force contre une fusion quelconque avec le Conseil Economique. Ce serait introduire au Parlement, des membres "nommés" et légaliser la notion de "mandat impératif", qui est contraire à toute la tradition démocratique.

En terminant, l'orateur déclare :

" Je suis président de la seconde Assemblée depuis 1947. Jusqu'à quand le serai-je encore ? Ne me faites rien dire, je n'en sais rien ... "

IV : Les élections cantonales (8 et 15 Mars 1964).

A - L'enjeu du scrutin.

Ces élections qui se déroulent dans la moitié du pays intéressent direc-

tement notre sujet car l'on sait que les Conseillers généraux entrent dans la composition du collège électoral sénatorial.

Ce scrutin revêt, en outre, une signification politique particulière si l'on note que les conseillers généraux dont le mandat arrive à expiration maintenant, avaient été choisis en avril 1958, quelques semaines avant la chute de la IVème République, dont ils étaient en quelque sorte les derniers élus. C'est dire que les résultats doivent apporter certaines indications intéressantes sur l'évolution de l'opinion.

Les faits ajoutent d'ailleurs deux données parfaitement claires qui empêchent de réduire la consultation à une simple opération d'ordre administratif ou à l'observance d'un rite désuet. D'abord, les grands partis abordent le scrutin comme une affaire essentiellement politique; ensuite, le régime lui-même s'y est intéressé d'assez près pour avoir envisagé successivement un remaniement complet de la carte électorale cantonale et un changement de mode de scrutin.

B - Les résultats.

a) Le premier tour se caractérise par un pourcentage d'abstentions sans précédent dans l'histoire électorale française pour une consultation à l'échelle nationale : près de la moitié des électeurs inscrits se sont abstenus.

Dès ce premier tour, 969 conseillers généraux sont élus, pour 1.562 sièges à pourvoir. Le fait que 836 sortants aient obtenu leur réélection, que 32 sortants aient été remplacés par des élus de même appartenance, témoigne de la stabilité du corps électoral. Il y a donc seulement 101 changements de nuance politique de l' élu. Extraordinaire stabilité donc - "incroyable" dit encore M. Roger Frey. L'U.N.R., semble-t-il, n'a pas réussi à placer autant de ses candidats, de ses parlementaires en particulier, qu'elle l'espérait en position favorable pour le second tour.

Au vu de ces résultats, un certain nombre de personnalités parmi lesquelles MM. Edmond Barrachin, sénateur indépendant, André Colin, sénateur, ancien président du M.R.P., Edouard Bonnefous, sénateur Gauche démocratique, publient le communiqué suivant :

" La commission nationale des élus démocrates, constituée pour faciliter l'expression entre les deux extrêmes d'une force politique neuve, se félicite de l'approbation donnée par le corps électoral aux candidats d'union qu'elle a encouragés. Elle constate que, dès le premier tour, les élus démocrates constituent par leur nombre, le groupe le plus important. Elle appelle les électeurs et les électrices à confirmer ce succès pour leur vote de dimanche prochain.

Ces premiers résultats marquent le profond désir des électeurs et des électrices d'encourager la création d'un large mouvement démocrate à vocation majoritaire capable d'écarter les menaces de vide et d'aventures, et de rassembler les Français et les Françaises attachés à la démocratie et au progrès social ".

b) Le second tour, qui intéresse 593 cantons de la métropole et des départements d'Outre-Mer promet d'être plus politique que le premier - et de cela tous

les partis conviennent. Il se déroule le dimanche 15 Mars et connaît une participation des électeurs un peu plus forte qu'au premier tour (41,77 % d'abstentions au lieu de 43,4 %). Les accords du type " Front Populaire " conclus dans de nombreux départements ont profité aux Communistes, qui doublent presque le nombre des sièges dont ils disposaient dans la série renouvelable. Ils bénéficient également au P.S.U. et à un moindre degré, à la S.F.I.O.

Quant à l'U.N.R., elle améliore ses positions et gagne des sièges, sans cependant atteindre les objectifs qu'elle s'était assignés; une vingtaine de ses députés ont été battus au second tour. Le M.R.P. enregistre un léger recul; les modérés d'une part, les radicaux d'autre part, sont les principaux perdants de cette consultation.

c) La portée politique des résultats de la consultation.

Nous emprunterons ici les propos de M. Jean Lecanuet sénateur, Président du M.R.P., qui, à l'issue des élections cantonales, écrit dans " Forces Nouvelles " :

" Le pari romanesque de Malraux sera perdu : " Il n'y aura plus, déclarait-il naguère, que les communistes et les gaullistes ". Vision égoïste, plus soucieuse de la survie d'un parti que de l'avenir de la France !... L'U.N.R., laissée à elle-même, a révélé sa précarité. Trop vite triomphante, elle vient d'entrer dans le temps de l'épreuve et du repli : dès que l'astre s'éloigne, elle n'offre plus à l'horizon politique que le pâle reflet de son existence lunaire. Tel est le destin des satellites. L'hécatombe des parlementaires de la majorité illustre cette situation. Il est plus facile de naître par procuration que de persévérer dans l'autonomie. Après de Gaulle, que restera-t-il d'un éclat emprunté ?... Il serait toutefois irréal de conclure du reflux de l'U.N.R. à un déclin comparable de la popularité du général de Gaulle. Nous nous garderons de confondre ce qui est séparé. Bornons-nous à constater qu'aux yeux des Français, l'âne gouvernemental, hier chargé de reliques, s'est changé en bouc émissaire. Voilà une nouvelle raison, s'il en était besoin, de préserver notre totale liberté à l'égard de l'actuelle majorité ! "

SECTION II - L'ACTIVITE SENATORIALE DURANT LA PREMIERE SESSION PARLEMENTAIRE DE L'ANNEE 1964 -

I - L'ouverture de la première session parlementaire de l'année 1964.

Conformément à la modification apportée à la Constitution par le Congrès du Parlement du 20 Décembre 1963, le Parlement ouvre sa session, le jeudi après-midi 2 Avril. Le Sénat tient une séance de pure forme - M. Gaston Monnerville se borne en effet à donner lecture des questions orales dont-il a été saisi depuis la précédente session. On relève notamment que le président du groupe socialiste, M. Courrière, ainsi que M. Raymond Bossus, au nom du groupe communiste, interrogent le gouvernement sur l'affaire Bull, tandis que d'autres questions ont trait en particulier au déficit de la Sécurité Sociale (M. Menu, M.R.P.), aux sociétés mutualistes (M. Dutoit, communiste), au tourisme (M. de Pontbriand, U.N.R.) etc ...

Le Sénat s'ajourne ensuite au 9 Avril.

Au total, près d'une centaine de projets et propositions de lois doivent être soumis aux députés et aux sénateurs au cours des trois mois de délibérations ... Au sein du gouvernement, dans les rangs de la majorité et même dans l'opposition, on s'accorde généralement pour estimer que la session de printemps du Parlement, si elle doit voir se heurter les deux camps sur plusieurs questions importantes, ne devrait cependant pas être marquée par de grands affrontements. Avant que s'engage vraiment à l'automne - et au Parlement avec la discussion du budget de 1965 - la bataille de l'élection présidentielle, on se contentera vraisemblablement de s'observer et, de part et d'autre, d'arrêter une stratégie, de consolider des alliances et peut-être même d'esquisser de nouveaux regroupements en vue de la grande épreuve.

II - Prenant la parole à Lyon, M. Gaston Monnerville demande aux Français de ne pas " se laisser mettre en condition ". (Jeudi 9 Avril 1964).

S'adressant aux Lyonnais, dans le cadre du Cercle Edouard-Herriot, le Président du Sénat évoque la figure de l'ancien Maire de la ville :
" Pour Edouard Herriot, déclare-t-il notamment, la commune demeure l'élément de base de toute démocratie vraie, la cellule fondamentale de la liberté. Il paraît que, chez nous, on veut y porter la main. Edouard Herriot, qui consacra sa vie à la défense de la République et de la République démocratique, n'a jamais confondu autorité et autoritarisme. Pour lui la grandeur ne se proclamait pas, elle se démontrait. "

Avant cette conférence à laquelle assistaient de nombreuses personnalités, et en particulier Monseigneur Duquaire, représentant le Cardinal Gerlier, le Président du Sénat avait été reçu au siège de la Fédération radicale du Rhône et avait déclaré :

" Ma prise de position en 1962 au Congrès de Vichy se vérifie de plus en plus. Je n'ai pas abandonné et je lance un appel aux Républicains de ce pays pour que les Français ne se laissent pas mettre en condition. On assiste en effet actuellement, sous une démagogie paternaliste, à une main mise de plus en plus forte du pouvoir sur les libertés et sur l'autonomie des communes et des départements".

III - Au Conseil national des Indépendants réuni à Paris, M. Edmond Barachin, président du groupe sénatorial, traitant des perspectives offertes par l'élection présidentielle de 1965, lance un appel à M. Antoine Pinay (15 Avril 1964).

L'orateur envisage deux candidatures, celle du porte-parole de la jeunesse, celle de l'homme connu, représentant de la sagesse :

" Première hypothèse, je pense que, dans une France en pleine mutation, rajeunie, et qui réclame impérieusement de rapides et profondes transformations, un candidat de la jeune génération, sachant parler à la nation, l'exalter, lui tracer son destin, aurait ses chances.

Un tel candidat ne sera point suffisamment connu, objectera-t-on. Je réponds qu'il ne sera pas long à se faire connaître tant son initiative et son action provo-

queront de curiosité, et assurément d'espoir.

Deuxième hypothèse : celle que nous, indépendants et paysans préférons tous, la candidature d'un homme que le pays a quelques raisons de connaître parce que déjà, et dans des circonstances difficiles, il lui a rendu la prospérité et l'espérance. Sans être un homme de parti, il est pourtant des nôtres, de beaucoup d'autres aussi, tant il est vrai que nombre de Français se reconnaissent en lui. Il est de notre droit de penser à lui, comme il est de son droit de se refuser à toute action. Mais qui pourrait s'étonner que, dans une réunion comme celle-ci, ayant l'objet que l'on sait, rassemblant les élus et les militants qui sont devant nous, la personne, le prestige et le passé d'Antoine Pinay ne soient pas évoqués. Si l'opinion politique que nous représentons dans le pays n'entend point assister à une confrontation entre deux tendances qui, à elles seules aujourd'hui déjà, demain surtout - car il y aura l'après gaullisme - ne représentent pas l'ensemble de la pensée politique de la France, s'il doit être décidé en définitive qu'un candidat du Centre se présentera à l'élection présidentielle, alors tels sont, disais-je, les hommes aux mains desquels nous voudrions remettre notre drapeau. "

IV - L'hospitalisation du Chef de l'Etat (Avril 1964). Les réactions sénatoriales.

L'admission du Président de la République à l'Hôpital Cochin suscite de nombreuses réactions au Luxembourg.

A - M. Pierre Marcilhacy, sénateur de la Charente (non-inscrit) dépose une proposition de loi constitutionnelle tendant à l'élection d'un vice-président de la République.

L'auteur de ce texte note que " sans manquer de respect aux hommes et spécialement au Chef de l'Etat " on doit se souvenir que " l'histoire n'est faite que d'existences humaines inachevées ". Il ajoute dans son " exposé des motifs " :

Nous ne pouvons pour notre part accepter que le Premier Ministre succède proprio motu au Président de la République. Nous ne pouvons non plus admettre que l'Etat soit livré aux compétitions internes si le Président de la République ne pouvait reprendre ses fonctions; or, tôt ou tard, cela arrivera. Et à ce moment il faudra assurer dans le désordre peut-être, dans le chaos sûrement, la survie institutionnelle du pays.

Pour assurer la continuité de l'Etat, il faut désigner à l'avance un successeur et non régler un intérim. Pour ce faire, il est indispensable que la nation élise de toute urgence un vice-président. Le texte que nous proposons spécifie que ce haut personnage, ce président putatif auquel les statistiques sur la vie humaine donnent une chance sérieuse de succession au cours d'un mandat de sept années devra être élu par scrutin séparé. Il nous faut en effet non un président au rabais, un remplaçant éventuel, mais un homme choisi pour ses qualités propres et non parce qu'il aura su être l'ombre de son maître ... "

B - M. Gaston Monnerville présente les vœux du Sénat au Chef de l'Etat.

A l'ouverture de la séance du mardi après-midi 21 Avril, le Président de la Seconde chambre prononce une brève allocution pour adresser au général de Gaulle les vœux de son Assemblée.

" Je tiens, dit-il, à exprimer - bien qu'aucune communication officielle ne soit parvenue au Parlement - et au nom du Sénat - toujours fidèle à ses traditions de courtoisie et de respect de la hiérarchie républicaine - les vœux que nous formulons pour le rétablissement de la santé du Président de la République française. "

M. de Broglie, secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, répond :
" Le gouvernement est très sensible à ce geste. Il s'associe aux vœux qui viennent d'être formulés par le Sénat et qui traduisent bien l'émotion et l'espoir ardent du pays ".

V - Une vive controverse éclate au Sénat, à propos de la "parité agricole" (28 Avril 1964).

Au cours du débat sur les prix agricoles, qui s'est institué mardi après-midi 28 Avril au Sénat, M. de Broglie a provoqué de vifs "mouvements de séance" en répondant aux orateurs qui avaient développé leurs "questions orales", que l'agriculture devrait être la dernière à se plaindre du plan de stabilisation puisque seuls ses prix avaient échappé au blocage ... Les critiques de M. Naveau (socialiste) n'ont épargné aucun des aspects de la politique agricole du gouvernement :

" Heureusement, a-t-il ajouté, que, dès 1966, ce seront les organismes européens qui fixeront uniformément le prix des denrées agricoles. "

Pour M. Errecard (M.R.P.), la loi d'orientation, qui promettait de "dégager dans le délai d'un an les éléments de la parité" avec le secteur industriel, n'a pas été respectée.

M. André Dulin (Gauche démocratique) accuse le gouvernement, en termes plus vifs, de vouloir faire supporter le poids de sa politique à la seule agriculture, et M. Bardol (communiste) souligne les "complaisances" officielles envers certaines industries telles que la sidérurgie et les cimenteries dont les hausses se répercutent sur les prix de revient agricoles.

L'on entend alors la réponse de M. Jean de Broglie. Le Secrétaire d'Etat rappelle d'abord que les prix agricoles n'ont pas été bloqués en septembre précédent, comme l'ont été les prix dans d'autres secteurs. Il ajoute, provoquant des exclamations de l'extrême droite à l'extrême gauche :

" Bien plus que les agriculteurs, ce sont en fait les industriels qui pourraient se plaindre de faire les frais du plan de stabilisation. "

Au sujet de la loi d'orientation, M. de Broglie déclare :
" La parité promise par la loi d'orientation est une parité de revenus, non de prix. Le revenu moyen des exploitants agricoles dépend du revenu agricole global et du nombre des exploitants... L'accroissement du revenu global annuel des agriculteurs serait en prenant comme référence l'année 1957, de 3,6 % par an; en prenant comme référence l'année 1958, de 2,8 %; en prenant comme référence

l'année 1959, de 5.1 %. Dans le même temps le nombre des exploitations est passé de 1.825.000 en 1957 à 1.640.000 en 1963, soit une réduction d'à peu près 10 % en dix ans. Les exploitants agricoles ont eu un revenu moyen, en francs constants, de 11.900 francs en 1957, 13.500 francs en 1958, 12.800 en 1959 et 16.000 francs en 1963. "

Le secrétaire d'Etat, dont l'exposé a été souvent interrompu, affirme dans sa péroration :

" La stabilité globale de l'économie doit être l'objectif fondamental des défenseurs du pouvoir d'achat agricole. "

VI - Lors de leur 48ème Congrès, M. Gaston Monnerville assure les Maires de France de la solidarité du Sénat (mardi 5 Mai 1964).

Après l'allocation de bienvenue de M. Auburtin, président du Conseil Municipal de Paris, le Président du Sénat, traitant de la réforme administrative, déclare :

" Une telle réforme ne doit pas être imposée d'en haut. Elle doit être préparée en étroite liaison avec les élus locaux et réalisée avec leur concours réel - ce que ne saurait constituer une simple demande d'avis - sous peine de les dépouiller de leurs prérogatives les plus légitimes. "

Après une critique des conférences administratives régionales, qui ne réunissent que des fonctionnaires, l'orateur conclut :

" La politique d'aménagement du territoire doit avant tout avoir un caractère démocratique. Elle ne peut être l'oeuvre des seuls technocrates, compétents sans doute, mais souvent abstraits et éloignés des réalités locales. "

VII - La commission des Finances du Sénat entend une communication de M. Marcel Pellenc (Gauche démocratique) sur la " lutte contre l'inflation en France et en Europe " (Mercredi 6 Mai 1964).

Parlant des résultats du plan de stabilisation français, le rapporteur général du budget souligne qu'au passif de cette expérience, il faut enregistrer " une nette dégradation de la balance commerciale et un freinage de l'investissement ".

M. Pellenc indique ensuite qu'après six mois, le risque d'inflation n'a pas été conjuré, " puisque non seulement les restrictions diverses ne sont pas levées, mais encore le gouvernement, s'inspirant du plan européen de M. Marjolin, a décidé d'explorer une nouvelle voie, à savoir la limitation de la croissance des dépenses publiques à un taux voisin de celui de la croissance du produit national. "

Puis il conclut :

" La leçon a porté. Nous aurons en 1965, dit-on, un budget exemplaire. S'il est en augmentation, ce sera dans le même rapport que le produit national. L'impasse doit disparaître sans impôts nouveaux. Programme séduisant, mais des choix sont à faire : sur quelles catégories de dépenses porteront-ils ? L'expression " pas d'impôts nouveaux " est-elle synonyme de l'expression " pas de

pression fiscale plus forte" ? La suppression du découvert correspondra-t-elle à une réduction effective du train de vie de l'Etat ou seulement à une nouvelle tranche de débudgétisation ? "

VIII - Poursuivant sa tournée de conférences à travers le pays, M. Gaston Monnerville traite du rôle du Sénat, devant les invités et étudiants du Centre d'études politiques et sociales d'Alençon (lundi 12 Mai 1964).

Après avoir défendu la deuxième Chambre contre l'accusation d'être une Assemblée " Conservatrice " - " sinon de la République ", a-t-il ajouté - M. Monnerville répond à un certain nombre de questions.

Au sujet de la délégation de pouvoirs récemment donnée à M. Pompidou par le Chef de l'Etat durant sa maladie, il déclare :

" L'article 21 de la Constitution a été respecté. Il n'y a pas eu de violation de la loi car cette délégation était limitée à un Conseil des ministres, pour un ordre du jour précis. "

IX - En accord avec M. Pisani, le Sénat précise les modalités d'un système contractuel en agriculture (12 Mai 1964).

Le mardi après-midi, 12 Mai, l'Assemblée du Luxembourg vote à main levée la proposition de loi, d'origine U.N.R., adoptée par l'Assemblée nationale, et définissant " les principes et les modalités d'un système contractuel en agriculture ". Ce texte apporte notamment des garanties aux agriculteurs qui concluent des accords avec les utilisateurs de leurs produits (industriels ou commerçants) pour obtenir une régularisation et une extension de leurs débouchés. A la vérité, les sénateurs ont sensiblement modifié la proposition votée au Palais-Bourbon. Mais la plupart des amendements adoptés ont été acceptés par le Ministre de l'Agriculture et ne transforment pas l'esprit ni l'orientation générale du texte initial.

Dans le rapport qu'il présente au début de la discussion, M. Roger Houdet (indépendant) déclare :

" Les contrats ne sont pas chose nouvelle en agriculture ... En France, la coopération n'est pas assez forte pour arrêter la concentration capitaliste à laquelle il faut apporter des limites de puissance et non de développement. Tel est précisément l'objet des contrats inter-professionnels à long terme dont la proposition de loi, que nous avons profondément remaniée, établit le fondement. Ce texte régleme l'homologation des accords et leur extension aux non-signataires en même temps qu'il institue des contrats-types."

Dans une première intervention, le Ministre de l'Agriculture, M. Pisani, répond à une question du rapporteur : ce texte est-il compatible avec la politique commune des six pays ? Le Ministre de l'Agriculture précise :

" Nous avons communiqué cette proposition aux autorités de Bruxelles. Nous n'avons pas encore reçu de réponse ... Notre intention est d'appliquer ce texte dans l'esprit que souhaitera la commission européenne et dans le respect de la libre concurrence. Je crois que les dispositions dont nous discutons peuvent

servir de base à une réglementation européenne... "

Après intervention de MM. Brégégère (socialiste), Golvan (U.N.R.), et Namy (communiste) qui tous sont favorables à l'économie contractuelle, le Ministre reprend la parole et précise :

" Le présent texte s'attache à définir et à orienter le vaste secteur non coopératif. Extension des contrats existants et accroissement du pouvoir de négociation des agriculteurs face à leurs co-contractants, tels sont les deux moyens principaux de cette action ... "

A la question : " que va devenir l'exploitation familiale ? " M. Pisani répond :

" L'exploitation familiale n'est pas une force économique, mais une faiblesse : en période d'abondance, il n'y a pas une exploitation qui puisse faire pression sur le marché. Le salut des exploitations familiales est dans un système de négociations sauvegardant les intérêts de la plus petite d'entre elles. C'est là l'objet de la loi. "

X - Amendant le projet voté par les députés, le Sénat étend aux eaux de mer la protection des eaux contre la pollution et accroît le rôle des collectivités locales par la création de "comités de bassin"(19, 20, 21 Mai 1964).

Le texte adopté par l'Assemblée nationale ne comprenait pas dans sa rédaction initiale, la protection des eaux de mer. L'un des premiers amendements votés par le Sénat au cours de sa séance de nuit du 19 Mai, a étendu le champ d'application de la loi aux rivages maritimes et a condamné, malgré l'opposition de M. Marc Jacquet, Ministre des Travaux Publics, l'immersion des déchets industriels et atomiques.

Dès l'ouverture du débat, M. Jacquet souligne l'importance du projet en indiquant que la pollution menace de doubler en dix ans si des mesures d'urgence ne sont pas prises. Il répond aux divers reproches qui ont été formulés contre le texte gouvernemental. M. Pierre Marilhac (non-inscrit), président de la Commission Spéciale, voulait proclamer toutes les eaux "bien national".

Le Ministre déclare :

" Sans doute faudra-t-il en arriver là un jour, ainsi qu'à la création d'un service national de l'eau. Mais le moment n'est pas encore venu d'une réforme aussi radicale que l'opinion n'accepterait pas ... "

Le rapporteur, M. Lalloy (U.N.R.) cite quelques chiffres :

" Les Etats-Unis consomment annuellement 1.500 mètres cubes d'eau par habitant. Nous n'en sommes qu'à 500 mètres cubes mais la consommation annuelle passera de 28 milliards actuels de mètres cubes à 100 milliards de mètres cubes en l'an 2.000. Nos ressources actuelles atteignent environ 170 milliards de mètres cubes d'eaux superficielles augmentées par les possibilités du sous-sol. Toutefois, la pollution réduit le volume des eaux utilisables et il existe des inégalités de répartition dans le temps et dans l'espace.

" Qui pollue ? " demande le rapporteur.

Les collectivités publiques, pour 31 %, les établissements industriels pour 69 %..."

M. Edouard Bonnefous (Gauche démocratique) est pessimiste :

" Dans cent ans, déclare-t-il, la Terre comptera 25 milliards d'habitants et elle n'aura d'eau que pour 20 milliards d'entre eux. Nos descendants vont-ils connaître le ticket d'eau ? La Seine, a-t-on dit, est un égout à ciel ouvert. On a dénombré en aval de Paris 150.000 germes pathogènes par mètre cube contre 15.000 en amont. Le rapport entre la pollution des eaux et le développement de la poliomyélite et du cancer apparaît de plus en plus évident. "

Après les interventions de divers orateurs, le Sénat aborde alors l'examen des articles. Contre l'avis du ministre, il adopte un amendement présenté par la commission spéciale, qui :

" interdit le déversement ou l'immersion dans les eaux de la mer de tous produits, en particulier de déchets industriels et atomiques, susceptibles de porter atteinte à la santé publique ainsi qu'à la faune et à la flore sous-marine et de menacer ou de compromettre d'une manière quelconque les intérêts économiques et touristiques des populations côtières."

Finalement, le jeudi 21, un peu avant 1 heure, le Sénat adopte le projet de loi sur le régime des eaux et sur leur protection contre la pollution. Le texte voté à main levée après deux jours de discussion est assez différent sur plusieurs points des dispositions approuvées à l'Assemblée Nationale. Plusieurs amendements, toutefois, sont le résultat d'une transaction avec le ministre des travaux publics, qui a participé à tous les débats.

L'amendement essentiel auquel le ministre a donné son accord et qu'il s'est engagé à défendre devant l'Assemblée Nationale accroît le rôle des collectivités locales par la création de "comités de bassin". Le texte dit notamment: " Au niveau des bassins et groupements de bassins, il est créé un comité de bassin composé pour égales parts des usagers, des représentants élus des collectivités locales et des représentants de l'Administration. "

Les comités de bassin devront donner un " avis conforme " aux "agences financières de bassin" créées par un sous-amendement de M. Jacquet.

Après une brève intervention du président de la commission spéciale puis de M. Marc Jacquet qui remercie le Sénat de sa collaboration, le projet est adopté à main levée, communistes et socialistes s'abstenant.

XI - La réforme administrative : Le Sénat défend les prérogatives des conseils généraux (mardi 2 Juin 1964).

A l'occasion de la discussion de plusieurs questions orales, le Sénat aborde divers aspects de la réforme administrative. C'est l'occasion pour la plupart des orateurs de formuler de très vives critiques à l'égard des décrets du 14 Mars précédent, dont on dénonce notamment le caractère "autoritaire" et "technocratique".

. M. Vallin (communiste) reproche à cette réforme d'avoir été "octroyée" et de "cantonner les assemblées locales dans le rôle de chambres d'enregistrement".

- . M. Joseph Raybaud (Gauche Démocratique) souligne de son côté que la structure de l'administration est modifiée dans le sens d'un accroissement de l'autorité du préfet, au détriment du Conseil général qui représente le département dans sa continuité "face aux préfets qui passent".
- . M. Rougeron (socialiste) se fait le défenseur de la décentralisation, qui n'est pas, dit-il, "la centralisation déconcentrée" de la réforme gouvernementale.

M. de Broglie répond alors aux orateurs. Contestant les critiques formulées contre les trois décrets de mars, le Secrétaire d'Etat déclare notamment:

" les décrets doivent permettre d'atteindre quatre objectifs : restaurer l'action de l'Etat, mieux répartir les attributions des préfets et des chefs de service, améliorer les procédures d'exécution, fournir à l'administration des moyens de faire face à l'importance croissante des organismes du Plan.

Rien ne justifie l'accusation d'une concentration abusive des pouvoirs. L'objectif visé est au contraire de rapprocher administration et administrés... "

Parlant ensuite des commissions de développement économique, M. de Broglie précise :

" Ce sont des assemblées consultatives et non délibérantes. Elles n'ont pas de budget ni de ressources propres. Elles ne connaissent que des investissements de l'Etat et ne peuvent imposer aucune dépense aux collectivités locales ... "

L'orateur conclut :

" Le gouvernement n'a pas eu pour objectif de porter atteinte à la compétence des assemblées locales. "

XII - La discussion du projet de loi électorale municipale au Sénat (3-4 Juin 1964).

A - La discussion générale.

Le mercredi 3 Juin, dès l'ouverture du débat, M. Pierre Dumas prend la défense du projet gouvernemental - après avoir excusé l'absence du Ministre de l'intérieur, ce qui ne va pas sans provoquer mouvements divers et protestations.

Le Secrétaire d'Etat analyse alors le texte proposé, qui sera applicable à 155 communes de plus de 30.000 habitants et qui institue pour celles-ci un scrutin majoritaire à deux tours avec listes bloquées :

" Les élections municipales, dit-il, sont bien autre chose que des sondages d'opinion; elles tendent à la mise en place de majorités stables, sur lesquelles le maire puisse s'appuyer. Dans ce domaine, non plus que dans les autres, le scrutin proportionnel ne permet pas de dégager des majorités durables. Le gouvernement propose donc de le supprimer. "

M. Gustave Héon (Gauche Démocratique), rapporteur de la commission des lois, est d'un avis totalement opposé. Il ne juge pas le projet opportun : selon lui, un seul conseil municipal élu à la Représentation proportionnelle a connu des

difficultés depuis 1959. Quant à l'efficacité même de la réforme, il la juge très hypothétique car, dit-il, il ne faut pas croire que le blocage des listes entraînera un accord permanent pendant toute la durée du mandat. Le plus grand risque du projet, estime-t-il, est de pousser à l'effacement du centre et à la constitution de deux blocs qui s'affronteront dangereusement. Toutefois, conclut-il, la commission des lois, soucieuse d'engager un dialogue, accepte l'extension du scrutin majoritaire à deux tours à toutes les villes de plus de 30.000 habitants, à l'exception de Paris. Mais elle supprime notamment le blocage des listes pour le premier tour et le découpage de Lyon et de Marseille.

M. Emile Hugues (Gauche Démocratique) déplore que la majorité n'ait pas, en France, les mêmes scrupules qu'en Grande-Bretagne, où les conservateurs, qui s'attendent à être battus, ne songent pas pour autant à modifier la loi électorale.

M. Pinton, sénateur du Rhône, du même groupe que l'orateur précédent, montre que la Représentation proportionnelle, malgré ses défauts, n'a pas empêché la bonne administration des grandes villes françaises.

" Mais, ajoute-t-il, les dispositions relatives au second tour, notamment l'interdiction des désistements, sont les plus aberrantes du texte. Elles tendent, en fait, à la suppression du ballottage sous couleur de moraliser le scrutin. La liste bloquée empêche l'électeur de choisir ses hommes dans l'élection où il est le mieux à même de le faire ... "

Conseiller municipal de Lyon depuis trente ans, le sénateur du Rhône s'élève avec vigueur contre une affirmation du Ministre de l'intérieur, reprise par M. Dumas, concernant le découpage de la ville.

" M. Frey, dit-il, a déclaré à l'Assemblée Nationale que le gouvernement a voulu reprendre le découpage qui a permis au Président Herriot d'être maire, pendant vingt-huit ans. Mais M. Frey commet deux graves erreurs : le sectionnement n'a pas joué à Lyon de 1912 à 1939, comme il l'affirme, mais depuis 1884, après la loi de 1881 qui rendait aux Lyonnais le droit d'élire leur maire et jusqu'à 1945. D'autre part, il ne saurait prétendre que c'est le sectionnement qui a permis à Edouard Herriot de rester maire : celui-ci avait assez de prestige pour être élu par la ville tout entière si le sectionnement n'avait pas existé. "

M. André Fosset (M. R. P.) note qu'il est " piquant " de constater que le régime des élections municipales a déjà été réformé au début de la Vème République.

" Il faut croire, ajoute-t-il, que le premier tir était bien mal ajusté !... "

M. Pierre Dumas reprend alors la parole et déclenche l'hilarité en affirmant :

" A ma grande surprise, la quasi-totalité des orateurs ont traité de ce projet comme s'il s'agissait d'un instrument politique. Certes, je comprends que chaque formation politique regarde l'heure à son clocher. Mais le gouvernement n'a pas de clocher. "

De nombreuses voix s'élèvent, suscitant de nouveau les rires de l'Assemblée : " Il en a deux ... "

" Ce projet, poursuit le Secrétaire d'Etat, ne menace pas la liberté de l'électeur qui ne réside pas dans la confection de listes improvisées dans la bousculade par des comités, et réalisant des unions contre nature. Il représente un effort d'assainissement et de clarification auquel les électeurs seront certainement sensibles. "

En terminant, M. Dumas annonce qu'il ne demandera pas un vote bloqué au Sénat.

La discussion générale étant close, M. Le Bellegou défend la question préalable du groupe socialiste tendant à interrompre le débat : il ne croit pas que le gouvernement soit prêt à accepter des amendements " substantiels " et le vote de sa question permettra de ne pas perdre de temps.

M. Dailly, au nom du groupe de la Gauche Démocratique, combat la proposition socialiste :

" Nous sommes, dit-il, d'accord sur le fond avec M. Le Bellegou. Mais nous ne voulons pas prendre l'initiative de rompre le dialogue. "

M. Dumas intervient alors :

" La commission paritaire sera un moyen d'établir le dialogue entre les deux Assemblées. "

La question préalable est alors repoussée le 3 Juin, un peu avant minuit, par 190 voix contre 70 (communistes et socialistes).

B - La discussion des articles -

Le jeudi 4, le Sénat aborde alors l'examen des articles et vote finalement dans la soirée, par 160 voix contre 97 (communistes, socialistes, quelques membres de la Gauche Démocratique et de l'U.N.R.) un projet de loi électorale municipale qui diffère assez sensiblement du texte adopté au Palais-Bourbon.

M. Dumas conclut en déclarant :

" Si je n'ai pas demandé le vote bloqué, je n'ai pas renoncé pour autant à soutenir le texte du gouvernement, que je persiste à préférer à celui de la commission. Et je n'avais pas tort, car le texte actuel comporte plus d'une contradiction... Cela dit, j'ai été sensible à l'atmosphère courtoise de ce débat et j'en remercie chacun d'entre vous. "

En définitive, nous pouvons dire que la seconde chambre a effectué un grand pas vers les thèses gouvernementales en acceptant le principe d'un scrutin majoritaire dans les communes de plus de 30.000 habitants et en se résignant au blocage des listes au second tour. Toutefois, en maintenant pour Paris le système de la Représentation proportionnelle, en autorisant le " panachage " au premier tour et surtout en permettant pendant le ballottage les fusions de listes et les " regroupements dictés par le corps électoral ", les sénateurs ont toutefois transformé la nature de la loi.

Les travaux de la commission mixte paritaire parviendront-ils à réduire le différend ?

C - L'échec de la commission mixte paritaire -

Chargée de rechercher un texte transactionnel, elle ne peut finalement trouver un terrain d'entente : les sept députés, membres de cette commission, se sont en effet prononcés contre l'article 1er adopté par le Sénat, qui permettait le panachage au premier tour. Les sept représentants du Luxembourg, pour leur part, ont maintenu leur position.

Dans ces conditions, l'Assemblée Nationale, le mercredi 17, reprendra donc le projet concernant les élections municipales dans les communes de plus de 8.000 habitants, dans le texte qu'elle avait voté en première lecture le 21 mai. En vertu de la navette, le projet revient donc, pour la seconde fois, sur le bureau du Sénat.

En deuxième lecture, les Sénateurs rejettent le projet par 227 voix contre 31 (18 Juin 1964). La loi électorale municipale est définitivement adoptée par l'Assemblée nationale.

Le débat qui s'ouvre le 18 Juin au Palais du Luxembourg est l'occasion d'une très vive controverse entre MM. André Colin, président du groupe M.R.P., Le Bellegou, socialiste, et le Secrétaire d'Etat, M. Dumas.

M. Heon (Gauche Démocratique) rend compte auparavant des travaux de la commission mixte paritaire dont il était le rapporteur. Il déplore "l'incompréhension" à laquelle se sont heurtés les représentants du Sénat.

" Dans ces conditions, conclut-il, nous vous demandons de rejeter ce texte qui nous revient du Palais-Bourbon. "

A la requête de M. Le Bellegou, M. Dumas, secrétaire d'Etat, précise la position du Gouvernement :

" La commission mixte n'a pu s'accorder sur un texte commun, dit-il. Dès lors, il faut reconnaître avec bonne foi que les points de vue apparaissent inconciliables. Il ne me semble donc pas indispensable de reprendre toute la discussion... Affirmant le désir du gouvernement de voir adopter un texte cohérent, je déclare donc dès maintenant que le gouvernement demande au Sénat de se prononcer par un seul vote sur l'ensemble du texte, dans la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale. "

Cette intervention déclenche une vive altercation entre MM. Dumas et Colin.

M. André Colin se félicite que "les choses, du moins, soient claires. " Il ajoute :

" Nous avons fait un sacrifice idéologique en prenant comme base du dialogue le texte de l'Assemblée Nationale pour le rendre meilleur. Le Sénat s'est ainsi grandi aux yeux de l'opinion publique et, maintenant, les responsabilités sont nettement établies, la commission paritaire ayant été composée de façon telle que la Constitution ne puisse pas jouer. "

Le président du groupe M.R.P. indique que ses amis voulaient sauvegarder la liberté de l'électeur. Il conclut :

" Je crains que le gouvernement et la majorité n'aient cru faire une loi électorale sur mesure, mais je dis au tailleur qu'il n'est pas sûr d'avoir bien pris la mesure et que le corps électoral ne se trouvera vraisemblablement pas à l'aise dans l'habit qu'on lui a taillé " (applaudissements sur de nombreux bancs).

M. Pierre Dumas se dresse alors pour répliquer :

" M. Colin a répondu à mes bons procédés par une diatribe politique, qui cherche à faire supporter au gouvernement une responsabilité que je ne peux pas endosser en son nom.

Je ne me lancerai pas dans une rétrospective ni dans une leçon de coupe en matière électorale, je n'ai pas l'expérience de M. Colin à cet égard. "

M. Le Bellegou proclame qu'il ne veut pas mettre en doute la bonne foi du Secrétaire d'Etat, qui avait affirmé son désir d'avoir un "dialogue sincère... dont-il connaissait d'avance l'issue ". Mais il lui reproche son intransigeance et affirme :

" Le gouvernement affuble la loi d'un masque de vertu. L'élection le fera tomber. Vous avez condamné les apparentements, et peut-être avez-vous raison. Mais demain tous les électeurs républicains apparentés vous apporteront leur réponse."

M. Soufflet (U.N.R.) invoque alors la "résistance" de ses amis, à propos du 18 Juin, pour dire qu'ils n'ont pas de leçon de républicanisme à recevoir.

M. Monnerville, qui préside la séance, lui demande "de ne pas provoquer ses collègues ... "

" Je n'accepte pas, au nom du Sénat, qu'on mêle une chose et l'autre. Il est ici des résistants et des parents de résistants et de déportés. Jamais le Sénat n'a manqué au respect de ses morts. "

Après un moment de confusion, le scrutin est ouvert : le texte est rejeté par 227 voix contre 31.

C'est dans ces conditions que l'Assemblée, informée du rejet, rétablit une fois encore et définitivement, par 257 voix contre 206 le projet qu'elle avait adopté en première lecture le 21 Mai et en deuxième lecture le 17 Juin.

XIII - L'examen du projet de statut de l'O.R.T.F. (11, 12, 18, 23 Juin 1964)

A - La discussion générale - (1ère lecture)

Le jeudi après-midi 11 Juin, le Sénat entame l'examen du projet de statut de l'O.R.T.F. adopté par l'Assemblée Nationale. Le débat est ouvert par un exposé du Ministre de l'information qui est largement applaudi, surtout lorsqu'il annonce qu'il ne demandera pas de "vote bloqué" et conclut :

" Il s'agissait de substituer l'ordre au désordre, le libéralisme à l'autoritarisme. L'O.R.T.F. est un établissement public, et il est normal que l'Etat nomme le directeur général. Il s'agissait aussi d'apporter toutes les garanties à la liberté d'expression : la création d'un conseil d'administration, la tutelle de l'Etat substituée à son contrôle, sont les moyens d'y parvenir.

L'ordre et l'ordre seul fait la liberté, le désordre fait la servitude : Georges Clémenceau l'avait fort bien dit. "

Il y a tout lieu de penser dans ces conditions que plusieurs des amendements proposés par la Commission seront adoptés au Luxembourg. Ils concer-

nent essentiellement, précise M. Hubert Durand (indépendant) rapporteur :

- . Le caractère collégial de l'autorité responsable de la R. T. F. : la commission, dit-il, accepte que le directeur général soit nommé par le gouvernement mais situe l'autorité hors de sa personne, dans le conseil d'administration;
- . la représentation du gouvernement au sein de ce Conseil, qui devrait être minoritaire;
- . l'organisation d'un droit de réponse politique.

D'autre part, la commission des affaires culturelles, comme celle des finances par la voix de M. Edouard Bonnefous, réclame une garantie supplémentaire contre l'intrusion possible de la publicité commerciale.

Après intervention du Ministre, M. Alain Peyrefitte, qui répond aux opposants qui reprochent au projet d'être un "trompe-l'oeil" et de masquer sous des apparences libérales une réalité très différente, la séance est suspendue.

B - La discussion des articles - (1ère lecture)

Le vendredi après-midi 12 Juin, la séance s'ouvre sur la discussion des articles. Finalement, la seconde Chambre adopte à main levée, un projet de statut de l'O. R. T. F. qui modifie de manière fondamentale le texte adopté par l'Assemblée Nationale. Il limite notamment au tiers des membres (au lieu de la moitié) la représentation du gouvernement au Conseil d'administration de l'office, et transfère à ce conseil la responsabilité de la gestion. Les sénateurs ont ainsi estimé qu'une autorité collégiale pouvait seule être garante "de l'autonomie de l'établissement et du respect de l'hétérogénéité du corps social. "

Le Ministre de l'information qui n'a pas fait appel à la procédure du vote bloqué, demandera évidemment la reprise de son texte au Palais-Bourbon.

C - Les travaux de la commission mixte paritaire.

Le mercredi après-midi 16 Juin, l'Assemblée Nationale et le Sénat procèdent à l'élection de leurs représentants à la commission mixte paritaire chargée d'examiner le projet de statut de l'O. R. T. F. tel qu'il a été voté par l'une et l'autre assemblée, et de rechercher une conciliation entre les dispositions retenues.

Une fois de plus, au Palais-Bourbon, l'U. N. R. et ses alliés républicains indépendants ont choisi de ne désigner pour siéger à la commission que des membres de la majorité, excluant tout représentant des autres groupes. Cette exclusive déjà prononcée en diverses occasions, et en particulier pour la formation de la commission paritaire chargée d'examiner le projet de loi électorale municipale, conduit le Sénat à n'élire que des membres de l'opposition. Tout accord paraît donc impossible au sein d'une commission dès lors divisée en deux fractions égales. Si elle est certes règlementairement admise, cette application rigoureuse de la "loi de la majorité" vide de sa substance l'institution des commissions paritaires et paraît, dans de telles conditions, peu compatible avec l'esprit, sinon avec la lettre, de la Constitution.

Cependant, et contre toute attente, la commission mixte, chargée de concilier les positions divergentes des deux chambres, réussit à élaborer un texte de compromis :

a) Les résultats du compromis :

- Le droit de réponse -

A l'article 4 relatif au contrôle du Conseil d'administration sur la qualité des programmes, l'objectivité et l'exactitude des informations, la Commission mixte reprend en partie la nouvelle rédaction votée par le Luxembourg. La possibilité d'accorder un droit de réponse à l'opposition est ainsi inscrite dans le projet.

- Le directeur général nommé après avis du conseil d'administration -

Lors de la discussion générale, le Sénat a manifesté son désir de voir nommer le directeur général de l'O.R.T.F. par le Conseil d'administration, le gouvernement ayant un droit de veto. La commission mixte, si elle n'entérime pas cette innovation, s'écarte cependant du texte gouvernemental en reprenant la proposition de la commission des affaires culturelles du Sénat, qui consiste à soumettre la désignation du directeur général par le Conseil des Ministres à l'avis du conseil d'administration de l'office.

La commission, par contre, refuse l'amendement voté par le Sénat au sujet de l'introduction de la publicité sur les ondes nationales. Elles estiment en effet que cet amendement n'ajoute rien à la législation existante.

b) La portée et la double leçon du compromis -

Comme pour le projet de loi électorale municipale, la majorité de l'Assemblée Nationale a écarté M. Fréville (M.R.P.) et pris les sept sièges, le Sénat réagissant comme il l'avait fait à la précédente occasion. Mais, cette fois, le désir de parvenir à un compromis était si grand, le climat de conciliation si poussé que chacun des deux camps a fait une partie du chemin ...

Mais le Gouvernement laisse entendre, peu après ce vote, que le compromis lui paraît inacceptable et qu'il demandera en conséquence le retour pur et simple au texte voté en première lecture par les députés. Ainsi, que la commission échoue, comme pour la loi municipale, ou qu'elle aboutisse, comme pour le statut de l'O.R.T.F., le résultat est le même.

Ces travaux de la commission paritaire apportent une double leçon :

. D'une part, il semble que le constituant ait laissé subsister une sérieuse lacune : l'absence du gouvernement ...

Si le ministre de l'information avait pu prendre part aux débats de la Commission, il aurait eu la faculté d'indiquer au fur et à mesure quels amendements lui paraissaient recevables et quelles modifications étaient inacceptables. Peut-être serait-il bon de s'en souvenir lors d'une éventuelle réforme de la Constitution...

. D'autre part, l'on ne saurait contester le droit strict dont jouit la majorité, de récuser tous ceux qui ne font pas partie de ses rangs, lors de la formation

des commissions; mais politiquement, elle n'est peut-être pas bien inspirée en retirant ainsi la parole non seulement à l'opposition, mais à des hommes qui votent parfois avec elle...

Pour reprendre les termes de M. Pierre Viansson-Ponté (*)

" Vote bloqué, exclusion des commissions mixtes, rejet de leurs conclusions quand elles aboutissent : voilà qui ne facilite ni n'annonce cet élargissement de la majorité parlementaire et gouvernementale tenté au début du gouvernement Pompidou et toujours souhaité. Voilà qui n'assure ni le respect de la minorité, ni le bon fonctionnement de ces institutions dont le général de Gaulle disait mercredi soir à l'Elysée, en recevant les parlementaires, que, les hommes - mortels - et les partis - impuissants - n'étant rien, elles étaient tout. "

D - Le désaccord persiste en seconde lecture (18 Juin 1964) -

Comme nous l'avons noté plus haut, le compromis obtenu devant la commission mixte paritaire n'a pas trouvé grâce aux yeux du gouvernement, en dépit de la part active qu'y avaient prise les représentants de la majorité.

La procédure de vote "bloqué" permet donc au gouvernement de l'emporter, en seconde lecture, devant l'Assemblée Nationale, par 279 voix contre 181, le jeudi après-midi 18 Juin.

Dans la soirée, le Sénat, à l'issue d'un débat tendu, marqué lui aussi par le recours au vote "bloqué", repousse le projet de statut par 190 voix contre 38.

E - Après un nouvel échec en troisième lecture (23 Juin 1964) l'Assemblée Nationale adopte définitivement le projet de statut de l'O. R. T. F.

Délibérant pour la troisième fois, mardi après-midi 23 Juin, sur le projet de loi portant statut de l'O. R. T. F., l'Assemblée Nationale maintient, par 277 voix contre 180, conformément au vœu formulé par M. Alain Peyrefitte, le texte qu'elle avait adopté le 18 Juin. Elle ne tient aucun compte des modifications préconisées par le Sénat.

Dans la soirée la seconde Chambre est donc saisie, à son tour, du projet. Dès le début de la discussion, le rapporteur, M. Hubert Durand (indépendant), proteste contre la procédure gouvernementale qui tient pour négligeable "la très forte majorité" qui s'est exprimée à la commission mixte paritaire en faveur d'un texte de synthèse. Il ajoute :

" Après un nouveau vote de l'Assemblée Nationale et au cours d'une ultime lecture, la commission des affaires culturelles s'est ralliée au texte de la commission mixte, qu'elle vous propose d'adopter. Elle demande donc au Sénat d'approuver les amendements qu'elle lui proposera pour rétablir ce texte. "

(*) Le Monde : vendredi 19 Juin 1964, page 6.

Mais M. Alain Peyrefitte indique aussitôt qu'il demandera un vote bloqué écartant tout amendement. Après un rapide débat, au cours duquel plusieurs orateurs déplorent notamment la procédure brutale choisie par le gouvernement, le Sénat repousse le projet par 186 voix contre 42.

Le texte retourne donc une dernière fois à l'Assemblée Nationale qui l'adopte en dernier ressort.

XIV - M. Pompidou assure qu'il n'existe aucun projet de réforme du Sénat (23 Juin 1964).

A l'occasion du déjeuner offert le mardi 23 Juin, à l'hôtel Matignon, par M. Pompidou aux sénateurs membres de la majorité, de nombreuses questions ont été posées au Premier Ministre sur le plan de stabilisation ... En ce qui concerne le Sénat lui-même, le Premier Ministre a donné l'assurance à ses hôtes qu'il n'existait aucun projet de réforme de la Haute Assemblée. Il souhaite que se développent ses contacts avec les sénateurs de la majorité.

XV - L'examen du projet de loi portant réorganisation de la région parisienne (24, 25, 29 Juin 1964).

Le Sénat entame, le mercredi après-midi 24 Juin, l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, portant réorganisation de la région parisienne.

A - La discussion générale (24 Juin 1964). -

M. Roger Frey reprend, pour défendre son texte, les arguments qu'il avait développés à la tribune de l'Assemblée Nationale. La Capitale, avec sa banlieue, réunit une population supérieure à celle des trente plus grandes villes. Les prévisions sont de 9.800.000 habitants en 1971, 10.600.000 en 1976, et 12 à 16.000.000 vers la fin de ce siècle. Dans ce vaste ensemble humain, les structures administratives ne correspondent plus à la réalité.

" Le gouvernement, dit-il, vous présente aujourd'hui un projet qui, certes, n'apporte pas une solution - miracle, mais qui peut venir à bout de certaines difficultés : il vous propose d'adapter la structure de la région parisienne aux réalités de demain ... Le gouvernement a pensé que la meilleure méthode était de créer de nouveaux départements ... Il est temps que cette réforme se réalise, car il s'agit d'une réforme humaine, conçue avant tout pour le bien-être des administrés. "

Le texte est vivement combattu par plusieurs sénateurs représentant les départements intéressés, notamment par M. Bernard Lafay, comme il l'avait été en commission par M. Edouard Bonnefous. M. Bernard Lafay (Gauche démocratique) affirme que le projet constitue la première étape d'une réforme anti-démocratique de la structure territoriale de la France.

Pour le Sénateur de la Seine, la réforme consiste à déposséder les collectivités locales de leurs droits démocratiques en faisant glisser au plan ré-

gional, où règne un préfet indépendant de toute assemblée élue, les prérogatives des départements et communes. L'orateur souligne qu'en ne consultant pas les conseils généraux intéressés, le gouvernement a agi "illégalement". Puis il réclame pour Paris, "le bénéfice du droit commun municipal".

M. Richard (U.N.R.) répond aux sénateurs qui ont critiqué l'absence de consultation des conseils généraux que, si l'avis officiel de ces assemblées n'a pas été recueilli, elles ont eu l'occasion d'exprimer leurs desiderata.

La séance de nuit se termine par l'intervention de M. Dardel (socialiste), Président du Conseil général de la Seine. L'orateur rend d'abord hommage à l'oeuvre de cette assemblée, puis il ajoute :

" La réforme proposée ne fera que compliquer les procédures et allonger les délais en matière administrative... Le gouvernement semble vouloir tout faire pour réduire les conseils de département à l'impuissance, de manière à pouvoir les supprimer dans un proche avenir. "

B - La discussion des articles (25 Juin 1964) Après l'avoir profondément modifié, le Sénat repousse le projet de réorganisation de la région parisienne.

Le Sénat entame l'examen des articles, le jeudi après-midi 25 Juin. Un grand nombre d'amendements proposés par la commission spéciale présidée par M. Joseph Raybaud (Gauche Démocratique) ont reçu l'agrément du Ministre de l'intérieur : l'on est donc en droit d'attendre un vote positif. Mais en cours de débat, contre l'avis de cette commission et contre celui du gouvernement, le Sénat, à de faibles majorités, adopte plusieurs dispositions qui modifient le projet de manière fondamentale.

Ainsi en est-il notamment d'un amendement de M. Bernard Lafay (Gauche Démocratique) qui bouleverse le statut de la ville de Paris en lui donnant un maire élu "comme dans toutes les communes de France", précise M. Lafay.

Cet amendement, qui marque le tournant du débat, est aussitôt combattu par M. Frey :

" Il est contradictoire, déclare le Ministre, avec celui que vous venez de voter, qui reconnaît à la Capitale le double caractère de commune et de département. "

En dépit de cette intervention, les sénateurs adoptent l'amendement par 116 voix contre 112, puis une autre modification proposée par M. Lafay, qui confère pratiquement au futur maire de Paris la totalité des pouvoirs d'un maire ordinaire, à l'exception de ceux laissés au préfet de police.

Placé devant cette impasse, M. Roger Frey annonce qu'il renonce à la discussion et qu'il se contentera désormais de dire non à tous les amendements...

Finalement, par 138 voix contre 116, le projet est repoussé - une partie de ceux qui avaient contribué à bouleverser le texte, le rejetant - et la convocation d'une commission mixte paritaire est demandée, sur le champ, par le gouvernement.

C - En deuxième lecture, le Sénat adopte le projet, à l'issue d'un vote bloqué (29 Juin 1964).

Après que l'Assemblée Nationale eut adopté par 276 voix contre 111, l'ensemble du texte présenté par la commission mixte paritaire le gouvernement demande au Sénat un vote bloqué.

Au cours de la discussion qui suit, M. Bertaud (U.N.R.) présente le rapport de M. Joseph Raybaud (Gauche Démocratique). Il souligne les résultats positifs obtenus par les représentants du Sénat à la commission mixte paritaire et indique que le gouvernement s'est engagé à étudier un nouveau statut de la ville de Paris.

Après une intervention de M. Dumas, félicitant la commission de son travail "fructueux", une controverse s'engage entre MM. Etienne Dailly (Gauche Démocratique), Coutrot (socialiste) et Namy (communiste) - ces deux derniers sénateurs, hostiles au texte, reprochant au représentant de la Seine et Marne, son esprit de conciliation au cours des débats de la commission mixte paritaire.

Enfin, M. Edouard Bonnefous (Gauche Démocratique) proteste vivement contre les conditions d'examen du projet de loi. L'ancien Ministre déclare notamment :

" Craignons d'avoir créé un précédent en acceptant de discuter un texte qui n'a pas été soumis aux assemblées locales compétentes. Le projet que vous demandez au Sénat de voter a été imposé contre toutes les autorités qualifiées, y compris le conseil de district. "

En définitive, le gouvernement obtient gain de cause par 129 voix contre 108, et le projet revêt dès lors force de loi.

XVI - Au cours de l'ultime séance de la session, le président Monnerville dénonce l'usage du "vote bloqué", dès la première lecture. (30 Juin 1964)

Dans son allocution de clôture, le Président du Sénat déclare :

" En ce qui concerne l'exercice de la mission de contrôle qui nous incombe comme à toute assemblée parlementaire, je dois indiquer que, du 2 Avril au 30 Juin, trente questions orales ont reçu une réponse, douze questions orales avec débat ont donné lieu à discussion. L'inscription de ces affaires à l'ordre du jour n'a donné lieu à aucune difficulté, et la répartition entre les diverses périodes de la session a été satisfaisante.

Mais il n'en a pas été de même au regard des dispositions législatives : le Sénat n'a pu leur consacrer que trois séances en avril, puis sept en mai et quinze en juin !... Cela n'a pas été le fait des commissions, mais du gouvernement lui-même, qui n'a pas demandé leur inscription aussitôt que nous l'aurions souhaité."

M. Monnerville aborde ensuite la question de l'utilisation du vote bloqué. Il précise :

" Il n'est nullement dans ma pensée de considérer que son usage est contraire à

notre Constitution. Le système du vote bloqué a été créé pour permettre au gouvernement d'intervenir définitivement dans la discussion d'un texte, et, si je puis ainsi m'exprimer, de mettre son poids dans la balance. Voilà qui est tout à fait légitime. Mais cela suppose, et tel était l'esprit des Constituants, que la discussion du texte ait lieu, que les débats aient été épuisés au moins en première lecture, et qu'après cette confrontation première entre les deux Assemblées du Parlement, l'accord n'ait pu être établi.

Mais il paraît abusif que le vote bloqué soit demandé dès la première lecture par les Assemblées, et ainsi bloque la discussion elle-même, autrement dit, en l'empêchant, ne permette pas aux Assemblées d'exercer leur rôle législatif. Je dis bien : aux Assemblées, car il est arrivé, et nous en avons eu l'exemple même, au cours de la présente session, que le gouvernement ait exigé le vote bloqué dès la première lecture devant l'Assemblée Nationale."

Puis le Président du Sénat présente ses vœux. M. Robert Boulin s'y associe et ajoute :

" L'alimentation du Sénat en textes législatifs n'a pas été excellente au début de la session. Il est difficile d'éviter tout retard dans le dépôt des textes, mais le gouvernement y veillera.

Le but final du vote bloqué est certes de permettre au gouvernement d'imposer sa volonté, mais il a aussi pour objet de maintenir la cohérence du texte et le respect de son esprit. Quand des amendements trop nombreux tendent à détériorer l'une ou l'autre, l'usage du vote bloqué n'est pas illégitime. "

M. Monnerville déclare alors close la deuxième session ordinaire du Sénat pour l'exercice 1963-1964.

SECTION III - LES VACANCES PARLEMENTAIRES -

I - Après avoir été annoncée par la presse, la présence de M. Gaston Monnerville à la revue militaire du 14 Juillet, est démentie par son Cabinet -

Certains journalistes (*) affirment qu'à l'issue du défilé sur les Champs Élysées, le Chef de l'Etat, après avoir adressé quelques mots au général Dode-Lier, gouverneur militaire de Paris, aurait serré la main à M. Gaston Monnerville - ce qui ne manque pas d'être remarqué, car il en fut autrement l'an dernier.

Mais, le 16 Juillet, la presse écrite (**) apporte un démenti à cette première information : il s'agissait en réalité d'une personnalité invitée à Paris et offrant une grande ressemblance avec le président du Sénat.

Le mardi après-midi 14 Juillet, un communiqué du cabinet du président du Sénat avait d'ailleurs précisé :

" M. Monnerville a quitté Paris dès après la fin de la session parlementaire

(*) cf. Le Monde, mercredi 15 Ju_

(*) cf. Le Monde, mercredi 15 Juillet 1964, page 10

(**) cf. Le Monde, jeudi 16 Juillet 1964, page 5.

pour Ajaccio, où il se trouve toujours. "

A la vérité, le président de la deuxième chambre était représenté dans la tribune officielle par l'un des vice-présidents, M. Bouquerel (U.N.R.).

II - Dans sa conférence de presse du jeudi 23 Juillet, le Président de la République, après avoir traité de la politique des revenus qui caractérisera le Vème Plan, promet un grand avenir au Conseil Economique et Social.

Il déclare notamment :

" Il va de soi qu'une innovation aussi complexe et étendue que cette politique des revenus exige que les organisations qui portent des responsabilités économiques et sociales prennent part à sa mise en oeuvre, et, ensuite, à son application. Le Conseil Economique et Social est évidemment qualifié pour en débattre et ainsi pour contribuer à éclairer les pouvoirs publics responsables. C'est dire quel rôle l'avenir lui réserve, étant donné le caractère réaliste que l'époque moderne impose progressivement à notre démocratie par contraste avec les querelles idéologiques d'autrefois. C'est dire aussi que, le moment venu, le Conseil devra recevoir une composition et des attributions mieux adaptées à cette vocation. Sans doute ne peut-on bâtir Rome en un jour. Mais, dès lors que, par le référendum de 1958, puis par celui de 1962, le peuple français s'est doté d'institutions politiques capables de solidité et d'efficacité, je pense que notre République, quand elle aura été confirmée dans sa continuité par l'élection présidentielle, devra proposer au pays cette grande réforme de structure économique et sociale."

III - Au terme du trente-cinquième congrès des présidents de Conseils généraux, le président du Sénat affirme que la collectivité locale est la cellule essentielle de notre démocratie (samedi 12 Septembre 1964).

Après la clôture de leurs travaux, les congressistes ont visité la côte basque. A Biarritz, M. Guy Petit, maire et sénateur indépendant, rend hommage à M. Gaston Monnerville :

" homme fidèle à l'esprit et à la lettre du droit écrit, à une certaine notion de la République et de la démocratie. "

Dans sa réponse, le Président du Sénat, déclare notamment :

" Le Sénat ne prétend pas représenter seul les intérêts des collectivités locales, mais il sait, par le fait de la tradition, par le fait des lois et par le fait de la Constitution, qu'il est l'émanation directe des conseils municipaux et des conseils généraux.

Nous n'oublions pas que la cellule essentielle de notre démocratie est la collectivité locale. Le président du Sénat veut vous apporter la certitude qu'au congrès des présidents de conseils généraux, les sénateurs autant que nos collègues les députés, autant que les conseillers généraux, ont eu le sentiment qu'en France, dans notre région comme dans toutes les autres, on comprend la nécessité des assemblées départementales comme celle du Sénat qui en est l'expression."

IV - A Cahors, M. Gaston Monnerville s'insurge contre le fait que "tout soit décidé d'en haut " (21 Septembre 1964).

Le Président du Sénat, qui participe à Cahors à une réunion consacrée à la remise de la croix de chevalier de la Légion d'honneur à M. Roger Milhomme, vice-président du conseil général du Lot, met de nouveau l'accent sur "l'utilité fondamentale des collectivités locales à l'échelon des communes et des départements" et sur "la nécessité de renforcer leurs prérogatives".

" Nous ne saurions accepter, dit-il, que tout soit décidé d'en haut, car le travail des élus locaux est d'une valeur irremplaçable et leur collaboration avec le pouvoir est indispensable. "

V - Ouvrant la nouvelle session, M. Emile Roche regrette que le Conseil Economique et Social ne soit pas plus souvent consulté par le Gouvernement (23 Septembre 1964).

Réélu la veille président du Conseil économique et social, M. Emile Roche prononce, le mercredi après-midi 23 Septembre, le discours d'ouverture de session de l'assemblée économique. Il regrette que cette dernière ne soit pas " suffisamment consultée ou bien que l'on ne suive pas suffisamment ses conseils et avis, et même qu'on les veuille ignorer. "

" Nous avons, dit-il, un droit total d'initiative qui n'est tempéré par rien d'autre que par notre souci de bien servir l'Etat, et nous allons avoir à l'exercer très prochainement, à propos de problèmes qui déjà hantent l'esprit de tous. "

Ces problèmes, M. Roche les énumère alors : diminution des horaires de travail, baisse des investissements dans l'industrie. Il ajoute :

" Nous ne pensons pas ici que des mesures générales de blocage des prix constituent une heureuse façon de contrôler ou de modifier la marche des affaires. "

Faisant enfin allusion à la transformation envisagée du Conseil Economique, il conclut :

" C'est avec fierté que le Conseil économique et social a accueilli cette annonce et cette promesse traductrice de la confiance qu'on lui fait justement. "

VI - A l'issue de leurs journées d'études à Dinard, les parlementaires U.N.R. souhaitent également un renforcement de la démocratie économique et sociale (25 Septembre 1964).

La motion de politique générale déclare notamment :

" Ils (les parlementaires U.N.R.) estiment que des progrès nouveaux doivent être accomplis dans la voie de la démocratie économique et sociale; ces progrès doivent consister à organiser de mieux en mieux la coopération volontaire des différentes catégories de citoyens, dont dépend finalement la bonne exécution du Plan et de son complément nécessaire : la politique des revenus; cette coopération doit être organisée non seulement au sommet, au sein du Conseil économique et social mais au niveau des régions et enfin à la base au sein de chaque entreprise. Ils forment le voeu que le gouvernement prenne de nouvelles initiatives en ce sens. "

SECTION IV - L'ACTIVITE SENATORIALE DURANT LA DEUXIEME SESSION DE L'ANNE 1964 -

I - L'ouverture de la session d'automne.

A l'issue des vacances parlementaires, députés et sénateurs sont invités à reprendre leurs travaux le 2 Octobre. Cette session comporte un programme assez lourd, puisque les deux chambres doivent examiner, outre le budget, les grandes options du Vème Plan et se prononcer sur de nombreux projets demeurés en instance : bail à la construction, réforme de la tutelle et de l'émancipation, lutte contre la pollution des eaux, etc... Le climat dans lequel doivent se dérouler ces discussions risque de se ressentir de l'approche des grandes échéances électorales-municipales, sénatoriales et présidentielles - prévues pour 1965.

Parmi les évènements qui marquent le début de cette session nous en retiendrons deux principaux.

A - M. François Schleiter est élu président du groupe des indépendants du Sénat (13 Octobre 1964).

Ancien ministre, maire de Verdun, il remplace M. Edmond Barrachin qui ne se représentait pas en raison de son état de santé.

Cette élection mérite d'être mentionnée car elle marque, au sein du groupe des indépendants du Sénat - le plus important de cette Assemblée avec soixante-six membres - le succès de la tendance favorable au rapprochement de la majorité gouvernementale. D'ailleurs, en diverses circonstances, plusieurs des membres du groupe indépendant du Sénat avaient, dans des scrutins précédents, aligné leurs votes sur ceux des républicains indépendants de M. Mondon. à l'Assemblée Nationale.

L'élection du mardi 13 Octobre constitue donc un succès incontestable de cette tendance puisque M. François Schleiter, qui ne dissimule pas sa sympathie pour l'action des ministres qui représentent au gouvernement la fraction des indépendants séparés du C.N.I., obtient 37 voix contre 25 à M. Delalande, sénateur de la Mayenne.

Au terme de cette élection, le groupe vote une motion dans laquelle il exprime à M. Barrachin toute sa gratitude et formule des vœux pour le rétablissement de sa santé.

B - Dans la soirée du 13 Octobre, une délégation du Soviet Suprême est reçue au Sénat.

Sous l'égide du groupe d'amitié France-U.R.S.S., une réception est offerte dans les salons du Sénat, en l'honneur de cette délégation conduite par M. Pavel Satioukov, député et rédacteur en chef de la Pravda.

Notons que M. Gaston Monnerville, Président de la seconde chambre, et de nombreux sénateurs assistent à cette réception où des toasts sont échangés, en l'honneur des deux pays.

II - De sévères critiques sont formulées contre le gouvernement, à l'occasion du débat agricole (20 Octobre 1964).

Le mardi 20 Octobre 1964, dès l'ouverture du débat, le Sénat connaît une atmosphère de mauvaise humeur et d'irritation. Après avoir provoqué une interruption de séance au début de la matinée, l'absence de M. Pisani, Ministre de l'Agriculture, retenu à Bruxelles, conduit plusieurs auteurs de questions orales à renoncer à la parole. Il en est ainsi de MM. Charpentier (indépendant) et Dailly (Gauche démocratique) qui ne veulent pas se prêter à une "parodie de débat".

MM. Kauffmann (M. R. P.) et Blondelle (indépendant) renoncent à leur tour à développer leurs interventions. M. Naveau (socialiste) indique les raisons qu'il a de s'exprimer. Il précise :

" Pourquoi nous tairions-nous ? Nous savons bien que le ministre de l'agriculture, absent de ce débat, ne sera pas davantage présent demain. Nous sommes favorables au dépôt de la motion de censure, et le plus tôt sera le mieux, afin que chacun prenne ses responsabilités, même les parlementaires de la majorité qui ont signé le manifeste de la F.N.S.E.A. "

Dans un exposé où il traite plus spécialement du problème du lait et de la récente grève, M. Edgar Faure (gauche démocratique) souligne :

" C'est la première fois qu'on enregistre un mouvement non ouvrier qui ait cette expansion nationale et une telle durée. Est-ce le signe d'une "prolétarianisation" ou d'une "salariatisation" de l'agriculture ? "

L'ancien président du conseil, qui compare les producteurs de lait aux mineurs pour la dureté du travail aborde ensuite l'ensemble de la politique agricole du gouvernement, à laquelle il reconnaît des mérites. Il regrette toutefois qu'une méthode de calcul des revenus agricoles n'ait pas encore été élaborée et conclut :

" Les préoccupations d'équité doivent être tenues pour primordiales, et ce n'est pas du socialisme larvé ni de la philanthropie déplacée. L'équité dans la distribution du bénéfice de l'expansion est en effet une condition de l'expansion elle-même. "

Puis M. Driant expose le point de vue du groupe des indépendants :

" Le gouvernement, déclare-t-il, veut, en fait, obtenir des prix européens moyens inférieurs à ceux auxquels on s'arrêterait s'il avait auparavant accordé des relèvements aux paysans français.

La grève du lait a montré la puissance de l'organisation agricole. C'est la première fois que nous avons vu cela. Nous avons été frappés du sérieux, de la pondération des paysans dans cette démonstration de masse. Que le gouvernement retienne la leçon. Quant à parvenir à des solutions européennes, je crois qu'il n'y arrivera qu'en changeant sa politique. "

M. de Broglie prend alors la parole et déclare, en réponse aux divers orateurs :

" Le phénomène de l'exode rural domine le problème; il n'est ni récent ni proprement français. "

Au sujet de la "parité" qui "ne saurait être atteinte dans l'immédiat" le secrétaire d'Etat réplique :

" Fallait-il se contenter de la fausse sécurité de l'indexation ou se laisser aller à la liberté des prix qui aurait abouti à leur effondrement ? Le gouvernement a voulu une action d'ensemble qui permet de s'attaquer aux causes mêmes du mal. "

M. de Broglie affirme ensuite que "l'intérêt de l'agriculture française est que les prix européens s'établissent à un niveau moyen légèrement supérieur aux prix actuels français. C'est là, conclut-il, tout autre chose que de procéder à l'aveuglette et brutalement au relèvement de nos prix intérieurs. "

III - Hôte de la presse anglo-américaine, M. Jean Lecanuet, président du M.R.P., sénateur, fait le point sur les principaux problèmes politiques actuels (28 Octobre 1964).

Le sénateur de la Seine-Maritime souligne, tout d'abord que ses amis n'ont "pas d'aversion pour la personne du général de Gaulle", mais ont des raisons de s'opposer à sa politique dans divers domaines :

" En matière de politique étrangère, le général de Gaulle est nationaliste. Il s'inspire même en fait du maurrassisme. Il estime qu'un pays peut agir en totale indépendance avec comme unique souci ses propres intérêts. Or, notre conception est qu'à notre époque il faut créer des communautés de peuples et d'abord dans le cadre de l'Europe ...

Nous croyons que l'intérêt du peuple français est d'intégrer son potentiel économique et militaire dans une communauté plus large et d'abord dans l'Europe des Six.

Nous acceptons la finalité de la fusion politique européenne. C'est le but vers lequel nous devons aller ... "

Après avoir dénoncé " l'excessive personnalisation du pouvoir ", M. Lecanuet se prononce une nouvelle fois pour la création d'un groupement des démocrates excluant les communistes.

Il admet qu'une difficulté pour l'extension de ce regroupement vient du particularisme de la S.F.I.O., et il estime que le parti socialiste devrait - comme le M.R.P. - se fondre dans une grande formation démocrate :

" Mais la S.F.I.O. veut rester la S.F.I.O. Je ne vois pas au fond pourquoi... " Elargissant alors le débat à la candidature de M. Gaston Defferre, il déclare :

" Il ne nous est pas possible d'apporter dans ces conditions notre appui à un candidat présenté par le parti socialiste ... Si M. Gaston Defferre pouvait entraîner la S.F.I.O. vers une formation nouvelle groupant tous les démocrates humanistes, chrétiens ou pas, nous serions d'accord. Mais s'il veut rester dans la citadelle S.F.I.O., ce n'est pas possible. "

IV - Le Sénat adopte une proposition de loi d'amnistie (3 Novembre 1964).

Par 218 voix contre 0, l'U.N.R. ne prenant pas part au vote et les communistes s'abstenant, le Sénat adopte, dans la soirée du mardi 3 Novembre 1964, une proposition de loi "tendant à amnistier les faits commis entre le 1er Novem-

bre 1954 et le 1er Janvier 1963, en relation avec les événements d'Algérie."

Ce texte, présenté par M. Pierre Marcilhacy (non-inscrit) au nom de la commission des lois, fait l'objet d'une discussion en séance publique, contre le gré du gouvernement, dont le représentant, M. Dumas, déclare qu'il n'est là " qu'en spectateur ".

L'on peut penser, dans ces conditions, qu'il ne demandera pas son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

" Notre proposition, déclare le rapporteur, est issue de l'initiative conjuguée de plusieurs formations politiques en allant des moins généreuses aux plus généreuses : parti communiste, socialistes, républicains populaires, Gauche démocratique, indépendants et paysans. Ayant pour base quatre propositions différentes, il constitue donc un texte de compromis. "

Après avoir rappelé que, dans la tradition républicaine, l'amnistie était " l'apanage du Parlement", M. Marcilhacy poursuit :

" Nous demandons d'abord l'amnistie sans discrimination pour les mineurs, coupables le plus souvent de s'être laissé entraîner ...

L'amnistie ensuite pour les majeurs frappés de peines privatives de liberté ne dépassant pas cinq années, compte tenu des mesures de grâce intervenues ou à intervenir.

Enfin, pour les condamnations plus lourdes, de cinq à vingt ans, nous pensons devoir, suivant le procédé usuel en la matière, confier au gouvernement le pouvoir de la grâce amnistiante. "

Dans sa conclusion, le rapporteur affirme :

" Soutiens du F.L.N. ou agents de l'O.A.S., peu nous importe, nous n'avons pas à juger, mais à tourner une page douloureuse et à éviter à la France d'être plus longtemps une nation qui retient encore dans ses geôles des condamnés politiques. "

Cette dernière péroraison est saluée par de vifs applaudissements sur tous les bancs, sauf ceux de l'U.N.R.

M. Pierre Duams réplique immédiatement :

" Nous ne devons pas, aujourd'hui, rouvrir les blessures sous prétexte d'apaisement. Quelles sont les données du problème ? La subversion était illégitime dans ses fins ... "

" Dès le 13 Mai ! " s'exclame M. André Monteil (M.R.P.)

" Illégitime dans ses fins, reprend le Secrétaire d'Etat, car les référendums ont massivement approuvé la politique du gouvernement, la subversion était aussi criminelle dans ses effets ... "

Au cours de la discussion des articles, en réponse à M. Etienne Dailly (gauche démocratique), le Secrétaire d'Etat devait apporter d'autres précisions : " Le nombre des condamnations prononcées au 31 Octobre 1964 s'élève à trois mille quatre cent quatre-vingt-quatorze, dont quatre cents par défaut de contu-

mace ... Sur treize condamnations à mort, neuf ont été commuées. Quarante-sept condamnés ont vu leur peine remise. Au total, cent cinquante-six condamnés ont bénéficié de mesures de grâce."

M. Pierre Dumas conclut :

" Les mesures qui font l'objet des quatre propositions de loi tendraient à effacer le caractère criminel des actes perpétrés. Elles me paraissent en l'état actuel des choses, parfaitement inopportunes. Le gouvernement n'est pas insensible à la charité et au pardon. Le temps de l'amnistie viendra, mais elle serait aujourd'hui prématurée. C'est pourquoi le gouvernement n'a pas accepté que ces propositions de loi soient inscrites à l'ordre du jour prioritaire. En les inscrivant à l'ordre du jour complémentaire, le Sénat est allé contre l'avis du gouvernement.

Présent à ce débat comme il le doit, le gouvernement sera ici plus un spectateur qu'un participant."

M. Bruyneel (indépendant) qui succède au secrétaire d'Etat, se déclare partisan d'une amnistie totale. Il ajoute :

" Situons bien les responsabilités. Celle des patriotes intransigeants qui accusaient les gouvernements de la IVème République de brader l'empire et d'abandonner l'Algérie ne doit pas être minimisée.

" Français, faites comme vos ancêtres de 1789, de 1793 et de 1848, révoltez-vous ! ", criait ici même M. Debré. Pourquoi refuser l'amnistie à ceux qui ont suivi un tel ordre ?

Le drame algérien a déchiré notre pays. L'apaisement ne pourra pas revenir tant que seront maintenus en prison ceux qui se sont révoltés pour maintenir l'Algérie dans le patrimoine national. "

Pour Mme Cardot (M.R.P.), ceux qui crurent avoir fait triompher leurs idées en mai 1958 furent ensuite " réduits au désespoir par la déception et se jetèrent dans les solutions extrêmes. "

L'orateur ajoute :

" L'amnistie, acte du Parlement, présente un aspect moral et humain : elle ne juge pas, elle n'accuse pas, elle n'innocente pas, elle ignore - selon le mot de Waldeck Rousseau. Le bien de la patrie demande que celle-ci rassemble dans l'unité tous ceux qui, de bonne foi, ont voulu la servir... "

M. Bayrou explique ensuite l'abstention de l'U.N.R. :

" Il n'est aucun d'entre nous qui ne souhaite tourner une page douloureuse de notre histoire. Mais pour notre part, nous ne pouvons oublier les victimes des factieux, dont il est regrettable qu'on ait si peu parlé.

La grâce du Chef de l'Etat s'est exercée largement en tenant compte de chaque cas personnel, et l'apaisement est pour une grande part réalisé.

Mais l'amnistie va beaucoup plus loin. Certains chefs de la subversion sont en liberté, et, il y a quelques semaines, préparaient un attentat contre le Chef de l'Etat au mont Faron. (mouvements divers). Ne riez pas, mes chers collègues, cela est sérieux. Avec ces hommes il n'y a pas de réconciliation possible, et l'oubli ne peut intervenir qu'après leur défaite totale. "

Le Sénat se prononce finalement sur l'ensemble du texte, qui obtient 218 voix contre 0.

En ayant ainsi terminé avec le débat sur l'amnistie, la seconde chambre va désormais consacrer la plus grande partie de sa session d'automne à la très importante discussion budgétaire. L'an dernier, on le sait, le budget de 1964 avait été adopté au Luxembourg par 153 voix contre 104. Mais il avait été au préalable si profondément amendé, ou amputé de certains crédits, que le groupe U.N.R. s'était retrouvé dans l'opposition avec les communistes et les socialistes.

Cette année, la discussion promet d'être tout aussi difficile. Etant donné l'ampleur particulière des débats nous ne pourrions en retenir que les traits essentiels.

V - La discussion du Budget 1965, au Luxembourg.

A - L'ouverture du débat (12 Novembre 1964).

Le jeudi 12 Novembre à 15 heures, le Sénat entame l'examen en séance publique du projet de loi de finances, adopté dans la nuit de lundi à mardi par l'Assemblée nationale. La discussion doit se poursuivre jusqu'au 26 Novembre.

D'ailleurs, dans le rapport général qu'il présente au nom de la commission des finances, M. Marcel Pellenc (gauche démocratique) lance un avertissement au gouvernement :

" L'expression "budget de stabilité" n'est nullement justifiée, affirme-t-il. L'équilibre apparemment réalisé dans le budget malgré l'accroissement des dépenses par rapport à l'année précédente ne doit pas faire illusion. Il résulte en effet pour une large part tant de la "débudgétisation" de dépenses, que d'une augmentation de la pression fiscale, nonobstant les allègements qui ont été annoncés et enfin d'une nouvelle montée des prix de 2 % - hypothèse d'ailleurs optimiste - à laquelle le gouvernement paraît résigné...
Puissent, pendant qu'il en est temps encore, les pouvoirs publics mesurer ces dangers et prendre les décisions de sagesse qui, seules, peuvent permettre d'y échapper. "

B - La discussion générale (12 Novembre-13 Novembre 1964).

Dans la discussion générale du projet de loi de finances, qui se déroule le jeudi 12 Novembre, empreinte d'une haute tenue, le budget proprement dit reste au second plan.

C'est en effet l'ensemble de la politique financière et économique qui est mise en accusation par la plupart des orateurs.

Renforçant sa démonstration d'éléments chiffrés, qui produisent une forte impression, M. Marcel Pellenc, rapporteur général de la commission des finances, se livre à une critique sévère du Plan de stabilisation, tout en y ajoutant une "défense et illustration" de l'oeuvre économique de la IVème République.

Ce plan qui, dit-il, n'était au départ qu'une "médecine d'urgence", tend, après quatorze mois d'application, à devenir une "institution permanente", dont le rapporteur doute qu'elle puisse conduire, comme l'a prétendu le Ministre des finances, "de la stabilisation à la stabilité".

En réalité, déclare l'orateur, le plan, sans avoir détruit les racines de l'inflation, "a fait perdre à la France la place de choix qu'elle occupait dans le peloton de tête des nations industrielles" : le taux de progression de la production est tombé à 2,6 % alors qu'il est de 4 % en Angleterre et de 6 % en Allemagne fédérale.

Le rapporteur général ajoute qu'il faut s'attendre à une aggravation des mesures de stabilisation "au détriment de l'appareil productif du pays", car on assiste à un nouveau "dérapage des prix". Puis il conclut :

" Dans les cinq ans et huit mois écoulés depuis la dévaluation de 1959 la dépréciation monétaire a été de 28,1 %.

Dans les cinq ans et huit mois précédant cette date, c'est-à-dire sous la IVème République, elle n'avait atteint que 23,2 %. Pour l'équipement du pays, l'effort d'investissement au cours des cinq dernières années de la IVème République a atteint 54,9 %; pendant un temps équivalent, sous la Vème République, le taux n'est plus que de 40,06 %.

Il est des légendes qu'il ne faut pas laisser s'accréditer dans les esprits. Cette mise au point devait être faite à cette tribune par celui qui, si souvent, y avait critiqué la IVème République."

Plusieurs orateurs - parmi lesquels MM. Armengaud (indépendant). Edouard Bonnefous (gauche démocratique) et Ludovic Tron (socialiste) se succèdent ensuite à la tribune. Pour l'essentiel, les critiques adressées à la politique gouvernementale visent les dépenses d'armement et de prestige dont le coût réduit à leurs yeux les possibilités d'investissements et compromet l'avenir de l'expansion.

La discussion générale ayant repris le vendredi 13 Novembre, M. Robert Boulin répond aux orateurs. En ce qui concerne le coût de la force de frappe qui a fait l'objet de nombreuses critiques, c'est, dit-il, "une tarte à la crème"; il n'y a pas lieu de réfuter cette argumentation.

Le Secrétaire d'Etat dénonce alors "l'ironie facile" de certains censeurs concernant la hausse des prix et déclare :

" La stabilité, condition d'une politique durable, n'est pas assurée. Il convient donc de la poursuivre. Elle n'est pas assurée, car toute croissance d'une économie crée des tensions inflationnistes, contre lesquelles il faut lutter. Si l'Amérique connaît une certaine stabilité, n'oubliez pas qu'elle a aussi un million de chômeurs. "

L'orateur ne croit pas en effet, que l'expansion puisse surgir subitement de la stabilité, mais il ne croit pas non plus, comme l'ont affirmé certains sénateurs, que l'on puisse développer en même temps les investissements et la consommation :

" C'est la limitation de la consommation, affirme-t-il, qui permettra d'accroître les investissements. "

Puis il conclut :

" Notre budget de stabilité maintient à la fois l'expansion et le progrès social... Il est en équilibre rigoureux et sincère, car il n'y a pas débudgétisation par transfert. Par la limitation des dépenses, la suppression du découvert, ce budget a la volonté d'installer la stabilité et de créer des mécanismes durables pour la garantir. Les références au passé par ceux qui, comme des émigrés, n'ont rien appris ni oublié, procèdent d'une certaine nostalgie du budget en équilibre qu'ils n'ont jamais pu réaliser. "

La séance est ensuite levée en fin de matinée. Au terme de la discussion générale, le Sénat entreprend l'examen des crédits des divers ministères. Notre propos n'étant point d'étudier en détail chacun de ces débats, nous nous limiterons aux traits essentiels.

C - Le Sénat examine les crédits des différents ministères : étude des faits marquants.

a) Discutant des crédits du budget de la Justice, la seconde chambre se préoccupe du recrutement des magistrats. (14 Novembre 1964)

Dans le rapport qu'il présente au nom de la commission des finances, M. Garet (indépendant) indique que l'innovation essentielle de ce budget consiste dans la création d'une direction générale des équipements.

Pour les services judiciaires, la question principale, note le rapporteur, est celle du recrutement. Le Centre National d'Etudes judiciaires absorbe des crédits sans cesse plus importants, sans que nous ayons le nombre de magistrats dont nous aurions besoin. Trente à trente-cinq magistrats sortent du Centre chaque année, alors que soixante-quinze prennent leur retraite. Une réforme est donc indispensable. Il faut surtout, dit-il, attirer les jeunes vers la magistrature, en leur permettant de s'y faire rapidement une situation comparable à celle qu'ils auraient ailleurs.

Répondant à ces critiques, M. Robert Boulin déclare que les considérations matérielles ne sont pas la cause essentielle de cette crise. La réforme de 1958 a en effet sensiblement amélioré la situation des magistrats. Il faut tenir compte non seulement des facteurs démographiques, mais d'un phénomène psychologique : la justice apparaît aujourd'hui comme un monde archaïque, replié sur lui-même, souvent matériellement mal installé et qui n'attire plus la jeunesse.

Finalement les crédits sont adoptés sans modification.

b) Examinant le budget des Postes et Télécommunications, les Sénateurs dénoncent l'insuffisance des investissements téléphoniques, frein de l'expansion économique (17 Novembre 1964).

Dans le rapport qu'il présente au nom de la commission des finances, M. Chochoy (socialiste) affirme que le problème des investissements téléphoniques est le plus important. La situation actuelle, dit-il, est, à cet égard, catastrophique. La qualité du service se détériore. Notre expansion économique et notre décentralisation industrielle s'en trouvent déplorablement freinées. Deux cent quarante mille installations nouvelles sont prévues, alors qu'il y a déjà trois cent mille demandes.

M. Beaujannot (indépendant), rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, évoque à son tour les problèmes posés aux Postes et Télécommunications. L'automatique intégral ne pourra pas être installé partout avant dix ans. D'ici là, la situation s'aggraverait encore :

" Et pourtant, ajoute-t-il, on peut dire que le téléphone est rentable. Il constitue même le seul poste du budget nettement bénéficiaire. Pourquoi ne pas recourir davantage à l'emprunt privé ? Pourquoi les fonds déposés aux chèques postaux ne viendraient-ils pas au secours du téléphone ? "

En définitive, les crédits sont, là encore, adoptés.

c) Le Sénat adopte tous les articles du budget des armées, à l'exception de celui consacré aux crédits de la " force de frappe " nationale (18 Novembre 1964).

L'examen des crédits militaires s'ouvre, le mercredi après-midi 18 Novembre, par le rapport de M. André Maroselli (gauche démocratique) qui souligne que ce budget est la simple reconduction de celui de 1964 et ne marque par conséquent aucun changement de politique.

L'ancien ministre souligne que l'importance accordée à la force nucléaire stratégique au détriment des armes classiques pose un grave problème : en cas d'attaque mineure, comment pourra-t-on limiter la riposte nucléaire et nous protéger contre les représailles ?

" La vérité, ajoute-t-il, ne sera connue que des survivants. On veut espérer qu'ils seront nombreux. Mais nous conjurons le gouvernement de nous fournir les moyens de nous protéger contre la foudre qu'il a forgée. La protection civile est une nécessité impérieuse de la politique atomique. "

M. André Monteil intervient comme porte-parole du M.R.P. Pour lui, la force nucléaire stratégique constitue l'option fondamentale à laquelle tout le reste est subordonné. Or les dépenses de vecteurs absorberont de plus en plus de crédits. Et il n'est pas certain que nous puissions poursuivre dans cette voie sans dépasser le niveau de charges qui a été prévu. Il est donc à craindre que nos armes classiques ne soient dans l'avenir encore plus sacrifiées qu'à présent. Etant donné le coût de la force nationale, M. Monteil se prononce pour une solution européenne, et adjure le gouvernement de renoncer :

" à sa politique désuète, mélange bizarre de maurrassisme et de nationalisme à la Déroulède et à la Napoléon III. "

L'orateur poursuit :

" Si la France fait la guerre, il faut que ce soit sa guerre, a déclaré le Chef de

l'Etat. Je ne pense pas que nos partenaires puissent voir là l'indication de notre intention de constituer un jour une force européenne. Ils en concluent que nous voulons faire une Europe, mais pas celle qu'ils veulent, ils craignent que ce ne soit une Europe gaullienne et dressée contre les U.S.A. Ce n'est pas la technique de notre force de frappe qui inquiète nos partenaires ce sont les arrière-pensées qu'ils nous prêtent à la faveur de tels propos ".

Le Secrétaire d'Etat réplique :

" Vous dites que la France veut diriger l'Europe - ce ne serait pas déshonorant pour elle - mais on ne peut croire qu'elle veuille s'en prendre militairement aux Etats-Unis. Ce serait ridicule. "

Les articles du budget des armées sont ensuite rapidement adoptés et les amendements repoussés ou déclarés irrecevables, à l'exception d'un seul, déposé par le groupe socialiste et défendu par son président, M. Antoine Courrière. Cet amendement tend à supprimer les crédits destinés à la force de frappe nationale.

Après une brève discussion, ces crédits sont donc repoussés, l'amendement étant voté par 156 voix contre 74. Rappelons que, le 25 Novembre 1963, le Sénat, examinant le budget de 1964, avait adopté un amendement similaire par 169 voix contre 64.

d) Au cours d'une série de scrutins, le Sénat réduit ou rejette les crédits de l'agriculture et des affaires algériennes (20 et 24 Novembre 1964).

- Le Sénat commence, le vendredi 20 Novembre, l'examen du budget annexe des prestations sociales agricoles et du budget de l'agriculture.

Premier rapporteur du budget annexe, M. Monichon (paysan) demande que le régime particulier de protection agricole soit maintenu même s'il doit évoluer vers le régime général de la sécurité sociale.

" Les possibilités contributives des agriculteurs, affirme-t-il, ont atteint leurs limites; la nation, qui bénéficie du blocage des prix agricoles, doit manifester sa solidarité envers l'agriculture. Le maintien des taux de contribution à 30 % ne sera plus tenable si les charges des cultivateurs continuent de croître. "

Pour M. Monsarrat (gauche démocratique) la hausse du taux des cotisations sera très mal accueillie.

" Dans mon département, déclare-t-il, il n'est pas rare qu'un jeune agriculteur ait la charge de deux vieux. Dans le régime général, il y a au contraire deux jeunes pour un vieux. "

Le budget annexe des prestations sociales agricoles est alors adopté avec un amendement de M. Dulin, majorant de 20 % le taux de la taxe sur les corps gras alimentaires, taxe dont le produit est affecté au financement du B.A.P.S.A.

Quant au budget de l'agriculture proprement dit, il se voit amputé, lors de la séance du mardi après-midi 24 Novembre. Les sénateurs repoussent, en effet, par 214 voix contre 43 (U.N.R.) les crédits de fonctionnement du ministère de l'agriculture, qui avaient fait l'objet d'un amendement déposé dans la

nuit de vendredi à samedi par le groupe de la gauche démocratique.

Ce scrutin intervient, en fait, sans explications de vote.

- Le Sénat démantèle de ses principaux crédits le budget des affaires algériennes (24 Novembre 1964).

Répondant à M. Le Bellegou (socialiste) et à d'autres orateurs qui ont reproché au gouvernement de ne pas avoir indemnisé les rapatriés. M. de Broglie, secrétaire d'Etat, déclare :

" Nous avons choisi par priorité la politique du reclassement plutôt que celle de l'indemnisation. Un ensemble de prêts et de subventions a permis de réintégrer les rapatriés dans l'économie nationale: la somme dépensée cette année à ce titre est de quelque six milliards. Avant le mois de Juillet, le gouvernement déposera un rapport sur l'application de la loi de 1961 et acceptera un débat sur le fond, y compris l'article 4, qui prévoit une certaine indemnisation. "

MM. Guy Petit (indépendant) et Antoine Courrière (socialiste) interviennent, le premier déclarant qu'en écoutant le ministre il a été " rempli de honte pour son pays ".

Sur l'initiative de la commission des finances, les crédits sont successivement repoussés. Un seul amendement donne lieu à scrutin: il est adopté par 184 voix contre 48 (U.N.R. et communistes).

Ainsi, la majorité du Sénat marque, cette année encore, à l'égard de l'Algérie, cette même méfiance qu'il avait déjà manifestée en Novembre 1963 lorsqu'il refusa de voter le budget du secrétariat d'Etat pour les affaires algériennes.

Comme en 1963, il apparaît que la situation des Français d'Algérie justifie, pour une large part, ce vote hostile. Déjà en décembre 1963, la commission paritaire ne s'était prononcée qu'à la seule condition que des " pressions " seraient exercées sur l'Algérie afin qu'elle honore à l'égard de nos compatriotes d'Algérie l'engagement de les indemniser. Force est de reconnaître aujourd'hui qu'il n'en a rien été.

D - Dans une certaine confusion, le Sénat, à l'issue de la première lecture, adopte un projet de loi de finances sensiblement remanié (27 Novembre 1964)

Après quelques débats de détail sur les derniers articles restant en discussion, les Sénateurs commencent à débattre, le vendredi 27 Novembre à 1 heure du matin, de l'ensemble du projet de loi de finances.

Dans les explications de vote, M. Fosset (M.R.P.) indique que ses amis voteront " pour ", dans l'espoir que le dialogue avec l'Assemblée nationale permettra des améliorations.

" Si le budget résultant de nos votes est incomplet, ajoute-t-il, cela tient à la procédure qui ne nous permet pas de nous exprimer autrement que par des réductions de crédits. "

Après MM. Guy Petit (indépendant) et Paul Ribeyre (paysan) qui indiquent que leurs groupes respectifs voteront le budget, M. Maurice Bayrou, président du groupe U.N.R., déclare :

" Le Sénat a commencé par déséquilibrer le budget en refusant plus de 200 millions de recettes, puis il l'a rétabli, et au-delà, en supprimant une masse de crédits affectés à l'Algérie, à la construction, à l'agriculture. Il a même refusé les moyens d'assurer la défense nationale de la France (protestations) conformément aux dispositions de la loi-programme que nous serons appelés à voter. Ce texte n'a plus de budget que le nom. Le groupe U.N.R. ne le votera pas. "

Après l'ouverture de scrutin, M. Robert Boulin, Secrétaire d'Etat, reproche aux sénateurs leurs réductions indicatives de crédits :

" Vous avez la nostalgie, leur dit-il, des propositions de résolution. "

Puis il ajoute :

" Le Sénat, il est vrai, a voté plus de budgets que l'an dernier. Mais que de crédits importants ont été éliminés ! Toutes les mesures nouvelles des budgets militaires ont disparu. Il s'agit là, en effet, d'une option essentielle et cela ne facilitera pas l'accord.

Or, ce budget apportait, pour la première fois, quelque chose de nouveau, et il n'aurait pas déplu à Poincaré, je le répète, car il est en équilibre et il faudra bien s'y tenir désormais dans une économie ouverte sur le monde. "

En définitive, l'ensemble du projet de loi de finances est adopté par 145 voix contre 113. Le gouvernement demande aussitôt la réunion de la commission mixte paritaire. L'accord se réalise au sein de cette commission sur un texte commun aux deux Assemblées.

E - Le Parlement vote définitivement le budget en deuxième lecture.
(5 Décembre 1964).

Les députés, puis les sénateurs, sont donc tour à tour saisis le samedi 5 décembre du projet de compromis sur la loi de finances. La procédure, en pareil cas, est expéditive : les élus sont appelés à se prononcer en un seul vote pour ou contre l'ensemble du texte.

Après l'Assemblée Nationale, à laquelle il n'a guère fallu plus d'une heure pour consacrer l'adoption du budget 1965, le Luxembourg, à son tour, entame le deuxième examen du texte.

A la suite de M. Marcel Pellenc (gauche démocratique) qui expose au Sénat le contenu des propositions de la commission mixte paritaire, M. Robert Boulin déclare qu'il constate " avec plaisir " que les sénateurs et les députés sont appelés à voter sur un texte commun. Le secrétaire d'Etat indique que le gouvernement demande au Sénat, comme il l'a fait à l'Assemblée nationale, de se prononcer par un vote unique sur l'ensemble du projet. Seuls, deux groupes expliquent leur vote : M. Bardol indique que les communistes repousseront un budget " instrument d'une politique qu'ils condamnent ". M. Ludovic Tron, pour sa part, annonce que les socialistes voteront contre " pour marquer leur opposition à la politique du gouvernement et pour protester contre l'abus du vote bloqué".

Le vote définitif du budget est finalement acquis par 130 voix contre 115 et 23 abstentions.

Commentant le vote intervenu, M. Giscard d'Estaing déclare notamment : " C'est la première fois qu'un budget est adopté à une telle date par les deux Assemblées et sans qu'ait dû être employé un moyen de procédure contraignant, c'est-à-dire la question de confiance. Le budget ainsi adopté est conforme, dans son équilibre, aux propositions initiales du gouvernement, malgré les modifications et les améliorations qu'a pu lui apporter le travail parlementaire ... "

VI - Devant les officiers de réserve du "Centre d'études de la défense nationale", M. Gaston Monnerville traite du rôle du Sénat, "institution fondamentale", dans une République démocratique (2 Décembre 1964).

Qualifié, dit-il, de réactionnaire en 1875, quand il avait été conçu pour freiner la Chambre des députés, le Sénat - que voulaient alors supprimer Gambetta et Clémenceau (mais ils voulaient aussi supprimer la présidence de la République) - est devenu un "bastion de la République".

M. Monnerville estime que la Constitution de 1958 assurait un bon équilibre du pouvoir, mais il juge qu'elle n'est pas correctement appliquée.

Il déplore notamment que la seconde Chambre n'ait pas été consultée au moment où furent supprimés les départements algériens. Il regrette également la manière dont sont désignées les commissions mixtes paritaires chargées d'établir une conciliation dans le travail législatif entre les deux Assemblées. Le Sénat, souligne-t-il, fait toujours une place à sa minorité dans la désignation de ses délégués. L'Assemblée, quant à elle, nomme exclusivement des représentants de sa majorité.

Traitant ensuite de la réforme éventuelle du Sénat, son président déclare notamment :

" On présente le Sénat comme opposé à toute modification. C'est faux, le Conseil économique et social remplit un rôle utile, hélas ! insuffisant et il lui faudrait des pouvoirs plus étendus.

Mais je ne suis absolument pas partisan de faire entrer dans des Assemblées politiques des personnes nommées ou même élues par des groupes professionnels, c'est-à-dire des pressions. Le mandat impératif est contraire à la conception démocratique du Parlement. "

Abordant, pour finir, la question de l'élection présidentielle, il annonce : " Je ne serai en aucun cas candidat et je ne peux pas approuver que certains qui ont condamné en 1962 le référendum puissent accepter aujourd'hui d'être candidats à la succession de celui qui a fait ce référendum. Soyons patients, la roue tourne. "

VII - A l'issue d'un important débat, le Sénat adopte les options du Vème Plan (7,8,9 Décembre 1964).

Le lundi 7 Décembre, à 14 h.30, le Luxembourg entreprend la discussion du projet de loi tendant à approuver "les principales options qui commandent la préparation du Vème Plan". Trente orateurs, dont M. Edgar Faure, sont inscrits. Ils succèdent au porte-parole du gouvernement, M. Pierre Dumas, ainsi qu'aux quatre rapporteurs des commissions et à M. Pierre Massé.

- M. Pierre Dumas ouvre le débat en soulignant d'une manière concise les aspects nouveaux du "rapport d'orientation". Le secrétaire d'Etat insiste sur le fait que, contrairement aux quatre premiers plans qui étaient fondés sur des estimations "en volume", celui-ci comporte une programmation "en valeur" dont le mérite doit être de permettre une définition de ce que devrait être la progression des revenus, "y compris celle des profits".

- Puis, comme à l'Assemblée nationale, M. Pierre Massé expose les données techniques retenues comme base d'établissement du Plan par le commissariat général.

Il réaffirme la priorité donnée à la liaison mer du Nord-Méditerranée : "Le long de cet axe, dit-il, tous les investissements économiques justifiés seront entrepris en temps voulu."

Tirant alors la leçon du débat qui s'est déroulé au Palais-Bourbon, M. Massé ajoute notamment :

"Il m'appartient de préciser, sur le plan technique, les inflexions apportées aux orientations par la déclaration de M. le Premier Ministre qui a précédé de quelques heures la clôture de la discussion."

Parmi les éléments nouveaux qu'apporte cette déclaration, le commissaire général au Plan mentionne "l'objectif de structure" c'est-à-dire :

"la constitution, avec les caractéristiques propres à chaque secteur, d'unités de production bien équipées et aux dimensions suffisantes pour affronter avec succès la compétition internationale. Cependant qui dit objectifs dit moyens. Ces moyens sont des programmes d'investissement et de recherche, appuyés (M. Massé cite M. Pompidou) "sur les incitations et moyens financiers propres à en assurer la réalisation".

Vous remarquerez que les termes de la déclaration sont à la fois précis et nuancés. Ils ne sont une invitation ni à l'uniformité ni au gigantisme. Certaines de nos grandes entreprises doivent être encore développées et concentrées. Mais il y a place auprès d'elles pour des entreprises de fournitures et de services de taille moyenne, pourvu que celles-ci aient l'esprit ouvert à l'innovation et un degré convenable de spécialisation."

- Prennent alors successivement la parole, au nom de la commission des affaires économiques, de la commission des finances, de la commission des affaires sociales, et de celle des affaires culturelles, MM. Jean Filippi (gauche démocratique), Roger Houdet (indépendant), Roger Menu (M. R. P.) et Louis Gros (indépendant). Parmi ces quatre interventions, nous retiendrons la première qui, à notre sens, est la plus importante.

M. Jean Filippi estime que le gouvernement "n'a pas les moyens de ses

options". Prenant le cas des investissements, il se demande s'il ne nourrit pas " d'excessives illusions " en misant sur les vertus de " l'éventuel rétablissement d'un grand marché financier ". En effet,

" nulle part en Europe le marché financier ne représente plus de 12 % de la formation du capital. La situation de la France est à cet égard comparable à celle de ses grands concurrents industriels.

Ce déséquilibre entre l'épargne des individus et les besoins d'investissements des entreprises constitue une caractéristique fondamentale de notre temps et tient à des causes profondes et générales. Le progrès industriel se traduit de toute évidence par des besoins d'investissements sans commune mesure avec ceux d'autrefois et en face de cette demande accrue, l'épargne s'amenuise par un processus irréversible. "

Pour l'ancien ministre, le gouvernement a commis une erreur en 1959 lorsqu'il supprima, pour des raisons de prestige, la possibilité en matière d'amortissements de réviser la valeur de l'actif :

" Pour consacrer les mérites d'une stabilité monétaire d'un moment, déclare-t-il, vous avez préparé l'inflation des lendemains. "

M. Filippi réclame donc le rétablissement de ce qu'il appelle " l'indexation des amortissements ".

- Le Sénat entend ensuite les orateurs inscrits. En séance de nuit, M. Emile Hugues (gauche démocratique) note que le premier paradoxe du Plan est de s'inscrire tout entier dans la perspective du Marché commun " alors que l'on menace d'en sortir ". Il conteste ensuite que la " priorité des priorités " soit accordée au logement.

" En réalité, ajoute-t-il, elle est donnée aux dépenses militaires, intouchables, en toute hypothèse, et calculées en volume, non en valeur. Une part importante de l'effort du pays sera consacrée à la défense et à la solidarité internationale. La consommation privée ne sera en quelque sorte, que le solde entre le revenu national et ces dépenses, tenues pour des données indiscutables. "

L'orateur reproche enfin au gouvernement de ne rien entreprendre pour donner à l'économie française " cette fluidité qui est le signe de la jeunesse ".

- M. Ludovic Tron prend ensuite la parole au nom du groupe socialiste : " Si j'avais eu à préparer le rapport sur les options du Vème Plan, dit-il, j'aurais probablement fait celui qu'a écrit M. le commissaire au Plan. Mais je n'en serais pas content et je ne nourrirais aucune illusion sur ses chances ...

A la vérité, c'est un paradoxe éclatant qu'un plan en régime gaulliste. Deux conceptions s'affrontent, radicalement différentes, presque opposées. Un plan, c'est l'instrument par excellence d'une économie moderne. Le gaullisme, lui, s'apparente à la monarchie de droit divin. Le Plan se préoccupe des Français, le pouvoir de la France ... Si le Plan n'est pas autoritaire, il ne peut réussir que dans un consensus général. Son succès dépend donc des conditions psychologiques, essentiellement de la confiance faite à l'avenir. "

- Répondant aux vingt-cinq orateurs qui ont participé à la discussion générale.

M. Pierre Dumas déclare :

" certains estiment le taux d'expansion trop modeste. Notons qu'il est de 3,8 % dans la plupart des pays occidentaux. Le chiffre de 5 % que nous avons retenu n'est d'ailleurs qu'indicatif. Toute possibilité de viser plus haut sera exploitée. La consommation et le niveau de vie ont fait l'objet de nombreuses interventions. Plusieurs critiques se fondaient sur des comparaisons entre des chiffres établis à partir de bases différentes. En réalité, l'écart entre la consommation et la production n'est que d'un demi-point, qui représente la part faite aux investissements. D'une façon générale, les indices supérieurs à la moyenne ont fait l'objet de louanges, les autres ont été critiqués; il est certes dommage que tous les indices ne puissent être supérieurs à la moyenne, hélas ! la plus simple arithmétique l'interdit... "

- M. Jean Bertaud (U.N.R.), président de la commission des affaires économiques, demande que le premier ministre "examine avec faveur" la suggestion présentée par M. Juskiewinski, au Palais-Bourbon. Le député radical souhaite que l'examen des options du Plan fasse désormais l'objet d'une session extraordinaire du Parlement.

- Après une nouvelle intervention de M. Jean Filippi, M. Pierre Dumas remonte à la tribune et précise :

" J'avais réservé ma réponse sur l'important problème des dépenses de défense et de coopération. Le gouvernement a été critiqué pour les avoir exclues du Plan.

Première observation : le choix n'est pas aujourd'hui sur l'objet des dépenses militaires (armement de type classique ou de type nucléaire), mais sur leur montant. Sur ce point, le premier ministre a souligné que la part du revenu consacrée à ces dépenses par la Grande-Bretagne et l'Allemagne fédérale est équivalente et même supérieure à la nôtre.

Une répartition plus équitable de l'aide aux pays en voie de développement est souhaitée par le rapporteur. Nous le souhaitons également. Le Fonds européen de développement joue un rôle grandissant. Lors du renouvellement de l'association des pays d'Afrique noire avec la C.E.E., la participation du Fonds à la politique d'aide a été portée de 500 millions à 800 millions de dollars. Le gouvernement français s'emploiera à développer cette forme de coopération européenne. "

Finalement le mercredi 9, un peu après 3 heures du matin, par 190 voix contre 75, le Sénat adopte le projet de loi relatif aux principales options du Vème Plan.

VIII - Le Sénat proteste vivement contre l'introduction de mesures législatives dans le collectif budgétaire, puis écarte les dispositions relatives aux loyers des immeubles anciens (14-15 Décembre 1964).

- Dans un exposé liminaire, M. Robert Boulin, représentant le gouvernement, souligne " qu'à une exception près " tous les décrets d'avances avaient été gagés

sur des économies.

- M. Marcel Pellenc (gauche démocratique), rapporteur général, prononce alors un véritable réquisitoire :

" Cette loi de finances, dit-il, ne mérite pas son nom. Les rectifications, en effet, n'occupent pas une grande place. Le principal du projet est constitué par des dispositions que le gouvernement veut faire voter à la sauvette, violant ainsi délibérément la loi organique qu'il nous oppose si souvent ... "

Le rapporteur affirme que plus de la moitié des articles sont sans aucun rapport avec l'objet de la loi. Il cite à titre d'exemple l'article premier du collectif, qui crée un office national des forêts, et les articles 6 et 9 qui permettront de relever par décret les loyers des immeubles anciens. Il en demande le retrait : " D'autres articles, ajoute-t-il, portent des atteintes manifestes au droit de propriété : ils permettent à l'Etat de s'emparer d'un bien avant le paiement et même l'évaluation de la juste indemnité prévue par le code civil. D'autres encore annulent une série de décisions du Conseil d'Etat. D'autres enfin reviennent sur des textes récemment votés selon la procédure du vote bloqué et tendent à corriger les erreurs commises à cette occasion : quelle preuve de l'insuffisance des méthodes !

On évoque souvent le nom de Poincaré, dont j'ai été le collaborateur avant une carrière de vingt ans dans l'administration et de seize ans au Parlement. Je n'ai jamais vu un tel monument de désordre, d'incohérence et de violation de la loi. "

- M. Antoine Courrière, président du groupe socialiste, déclare :

" Le gouvernement nous avait promis un budget sans collectif. Il ne s'étonnera pas que nous votions contre son texte. "

Les sénateurs entament ensuite la discussion des articles, dans l'après-midi du 15 Décembre. Le débat s'engage notamment sur les articles relatifs à la législation des loyers. Le rapporteur, M. André Fosset (M. R. P.), estime qu'un problème d'une telle gravité ne peut être réglé dans un simple texte rectificatif. Il demande au gouvernement de renoncer à faire voter les articles 6 et 9 du " collectif ".

En séance de nuit, M. Boulin répond :

" En fait, les textes actuels permettent au gouvernement de rendre la liberté des loyers à toutes les communes de France. L'article 6 de la loi de finances rectificative apporte seulement plus de souplesse à ce dispositif en permettant de différencier entre les types de locaux ...

La-dessus, sont intervenus les commentaires de la presse, qui ont donné de ces dispositions des interprétations fort divergentes, qui n'ont fait qu'embrouiller la question et émouvoir inutilement l'opinion ...

J'espère que la commission mixte paritaire, qui aura vraisemblablement à examiner le projet, apportera au gouvernement des propositions cohérentes concernant la doctrine souhaitée par le Parlement, car je suppose que le Sénat ne votera pas l'article 6 dans le texte de l'Assemblée nationale. "

Effectivement, les Sénateurs rejettent les dispositions permettant au gouvernement de libérer certains loyers, y compris ceux des locaux vacants. On remarquera que le groupe U.N.R. vote contre l'article 6 du projet gouvernemental, article qui libère les loyers de plusieurs catégories d'immeubles anciens. La seconde chambre refuse également l'institution d'un office national des forêts qui se substituerait en partie à l'administration des eaux et forêts : contre l'avis du gouvernement, elle approuve l'amendement de sa commission des finances tendant à créer, à la place de l'office proposé, un budget annexe des eaux et forêts qui aurait l'avantage de ne pas soustraire cette administration au contrôle du Parlement.

Finalement par 199 voix contre 69 (communistes et socialistes) le Sénat adopte dans la nuit du mardi 15 au mercredi 16, l'ensemble du "collectif" budgétaire. Mais le texte, qui est ainsi renvoyé devant une commission mixte paritaire, a subi de profondes modifications.

IX - Au cours de l'ultime séance de sa session, le Sénat adopte le projet d'amnistie (18 Décembre 1964).

Au terme d'une séance passionnée, où tous les orateurs des groupes ont fait le procès des conceptions " régaliennes " et " monarchiques " du pouvoir en matière de justice, le Luxembourg approuve, le vendredi 18 Décembre, par 57 voix contre 0, le projet d'amnistie adopté la veille par l'Assemblée nationale. Seuls, les cinquante-sept sénateurs favorables au projet (U.N.R., quelques indépendants ou paysans) ont participé au scrutin. En effet, comme au Palais-Bourbon, et en guise de protestation contre ce qu'elle estime être une " caricature d'amnistie ", l'opposition n'a pas repris séance au moment du scrutin.

- Prenant la parole une première fois, M. Marcihacy, rapporteur, déclare : " Votre commission n'a pas pu accepter un texte qui n'est pas une loi d'amnistie. Une telle loi devrait être une loi d'oubli destinée à rétablir l'unité nationale, elle devrait viser les faits, non les individus (*). Dans une loi d'amnistie, le seul critère possible est l'échelle des peines. Or, vous instaurez des discriminations territoriales. Comment un crime serait-il plus grave d'un côté de la Méditerranée que de l'autre ? Vous obligez à rouvrir des dossiers. Des faits jugés devront être reconsidérés. C'est le contraire de l'oubli. "

- M. Tinaud (indépendant) estime que le texte n'apporte qu'une " image virtuelle " de l'amnistie. Mais il le votera pour les promesses de réconciliation qu'il contient.

- M. Le Bellegou (socialiste) prononce un véritable réquisitoire contre la conception " régaliennne " de la justice, qui est celle du chef de l'Etat. " Ce qui est en jeu, dit-il, c'est l'opposition des principes républicains et des principes monarchiques. On ne nous propose qu'une caricature d'amnistie. Nous

(*) Le texte vise en effet " les personnes condamnées définitivement pour crimes ou délits commis avant le 3 Juillet 1962 en Algérie et en relation directe avec les événements d'Algérie. "

ne pouvons pas admettre que l'exécution d'une loi d'amnistie, qui doit être l'émanation de la volonté du pouvoir législatif, soit à la discrétion de l'exécutif. "

- M. Jean Foyer, Garde des Sceaux, prend alors la parole et déclare notamment :

" Mes oreilles de juriste ont été quelque peu choquées par tout ce que j'ai entendu au sujet de l'amnistie. Il semble que les orateurs aient puisé leurs informations dans les vieux auteurs, Ortolan ou Rossi. Cette amnistie, limitée, personnalisée par décret, quelle abomination, avez-vous dit ! Mais que voyons-nous d'autre dans les lois d'amnistie votées sous la IV^{ème} République ? Ne faites pas la politique du pire. Tout n'est pas possible, reconnaissez que ce que je vous apporte est extrêmement important ... "

M. Foyer demande aux sénateurs de se prononcer sur le texte adopté à l'Assemblée nationale par un vote unique écartant l'amendement de leur commission des lois (*).

- Le rapporteur, M. Marcihacy, proteste alors contre cette procédure et annonce :

" Nous n'avons pas le droit de nous opposer à l'adoucissement des peines, mais nous ne pouvons pas collaborer à cette oeuvre et je quitte la salle des séances pour n'y plus rentrer jusqu'à la fin du vote. J'invite ceux de nos collègues qui pensent comme moi à faire de même. "

De nombreux sénateurs se lèvent et quittent la salle.

- Dans la confusion générale, M. Bayrou (U.N.R.) proteste à son tour, mais contre le refus de siéger de ses collègues. Après une brève suspension de séance, le scrutin est ouvert. Par 57 voix contre 0, le projet d'amnistie est adopté en l'absence de la très grande majorité des sénateurs.

Ainsi s'achève le vendredi 18 Décembre, dans la soirée, la session du Parlement qui s'était ouverte le 2 Octobre. Cette clôture est marquée au Palais du Luxembourg par une allocution de M. Gaston Monnerville, qui dresse d'abord le bilan des travaux.

" Le Sénat, déclare son président, a tenu quatre-vingts séances, soit autant que la session comporte de journées.

Le nombre de lois adoptées est de 41. Sur ce nombre, 38 ont recueilli l'accord des deux chambres, accord réalisé 36 fois au Sénat, dont 27 en première lecture, ce qui montre que nos efforts ont bien tendu à la collaboration, et non au refus systématique.

Le "dernier mot" de l'Assemblée nationale aura joué dans trois cas : équipements militaires, conseil supérieur de l'éducation nationale, loi de finances rectificative. La procédure du vote unique a été utilisée 10 fois, elle a abouti

(*) M. Marcihacy avait annoncé que la commission demanderait, par voie d'amendement, la reprise de la proposition de loi que le Sénat avait adoptée à l'unanimité le 3 Novembre précédent.

6 fois à un vote positif du Sénat, 4 fois au rejet du texte proposé. "

Puis M. Monnerville adresse ses vœux particuliers aux cent soixante dix-huit sénateurs-maires qui vont bientôt affronter les électeurs.

" Du fond du coeur, déclare-t-il enfin, je prononce des vœux pour notre nation, si laborieuse, si sérieuse, qui mérite de connaître le bien-être et la prospérité dans l'ordre et la paix. "

Cette déclaration trouve un écho dans les milieux gouvernementaux où M. Giscard d'Estaing, recevant le jeudi 17 Décembre, les trente-cinq députés républicains indépendants et une trentaine de sénateurs modérés, déclare : " Cette session a fait apparaître un fonctionnement meilleur du régime parlementaire. J'oppose ici le mot de régime parlementaire à celui du régime d'assemblée, où le ressort n'est pas l'action mais la crise. Le régime parlementaire est l'expression de l'action d'une majorité stable, et son exercice serait ainsi conforme aux vœux des philosophes politiques français les plus marquants, tels Alexis de Tocqueville...

La France progressivement arrivera à son tour, après d'autres pays, mais aussi avant d'autres, à une structure politique construite sur la confrontation des attitudes entre une majorité et une opposition.

C'est autour de cette vision nouvelle, et en dehors d'opérations équivoques ou de sauvetages, que nous devons orienter notre action à venir. "

Parvenus au terme de la seconde partie de cette thèse, dans laquelle nous nous sommes efforcés de dégager la place faite au Sénat par la vie politique de la Vème République, il nous appartient maintenant, dans un troisième et dernier développement, de tirer sur le sujet qui nous a été proposé, une conclusion aussi objective que possible. A ce souci, répondra l'étude des divers projets de réforme du Sénat.

TROISIEME PARTIE

ANALYSE DES DIVERS PROJETS DE REFORME

DU SENAT

Il est des pays où le débat politique porte sur le contenu même de l'action politique - le cadre institutionnel où cette action s'exerce ne constituant qu'un objet très accessoire de la lutte entre les adversaires. En France, il n'en a jamais été ainsi, même pendant les quarante "bonnes années" de la IIIème République (1880-1920). Après cinq ans de fonctionnement continu, le régime établi par la Constitution du 4 Octobre 1958, s'il bénéficie incontestablement d'un meilleur sort que les précédents, n'échappe cependant pas à la contestation... Les nouvelles institutions ont toujours vécu, dès leur avènement, au milieu d'ardentes critiques.

Au point de vue constitutionnel, la Vème République n'a donc pas encore acquis son équilibre définitif. Nous ne saurions donner à cette affirmation la couleur d'un quelconque reproche, car la société française, à l'image de toute société moderne, évolue sans cesse, donnant à l'équilibre institutionnel de base une stabilité toujours fuyante. Aucun système politique moderne - c'est-à-dire "obligé de jouer plus ou moins sur des centres de décision dispersés" - ne peut durablement résister à une marée montante des forces sociales, chaque jour mieux organisées et s'immiscant de plus en plus dans la vie politique. Comme l'écrit M. Georges Lavau (*) :

" Si une solution n'est pas trouvée, on se trouve en quelques années devant ce paradoxe : la juxtaposition d'une société en plein dynamisme et mieux pourvue qu'aucune autre en agents de progrès, en foyers d'autorité, et d'un système politique étonnamment faible, ne recevant aucune impulsion de cette société puissamment irriguée de sève ...

L'expérience a montré qu'en dépit de ses réussites objectives, un régime qui n'est pas parvenu à s'incorporer aux divers "systèmes de fidélités tacites" de ses citoyens (au même titre que leur patrie, leur église, leur famille, leur groupe) est délaissé par eux avec un incroyable détachement dès qu'il bute sur un obstacle un peu dur et qu'une crise morale éprouve la nation...

Le système existe alors " en dehors "... "

- Pour les uns en effet, force est de reconnaître qu'à côté des partis politiques, un certain nombre d'organisations non politiques - comités régionaux d'expansion économique, groupements d'étudiants, groupes d'études issus de syndicats, organisations de jeunes agriculteurs, pour n'en citer que quelques-unes - témoignent par leur activité, si dispersée qu'elle soit, du fait qu'il existe

(*) cf. Revue française de Science politique, 1962, n° 4, "Réflexions sur le régime politique de la France" par Georges Lavau, pages 813 et suivantes.

en France, dans toutes les régions et dans tous les milieux, des hommes qui ne sont pas indifférents aux problèmes posés à l'Etat et tentent de les étudier en termes concrets en vue de solutions efficaces. Toute cette génération qui a pris la direction des syndicats, des organisations professionnelles, de l'aménagement régional, etc ... se trouve actuellement écartée de la voie normale des partis et des élections pour agir politiquement. Elle a conscience de représenter la nation beaucoup plus que les notables en place. Aussi demande-t-elle l'institutionnalisation d'une voie de pénétration dans l'Etat. Bref, dans une première conception, le remplacement de l'actuel Conseil économique et social par une nouvelle assemblée, représentant les intérêts et supplantant progressivement le Sénat, constitue le premier objectif de politique intérieure à atteindre

- Pour les autres au contraire, le principe actuellement en vigueur d'une représentation des collectivités est bon. La représentation des intérêts, disent-ils, achemine inévitablement vers une confusion aussi peu moderne et efficace que possible entre l'économique et le politique. Doit-on, pour autant, conclure que les défenseurs de cette seconde conception soient opposés à toute réforme de la seconde Chambre, quelle qu'elle soit ? ... Tout au contraire. Ils admettent très volontiers que l'organisation du Sénat dans son état actuel, est imparfaite et exige, dans le cadre de la représentation des collectivités locales - mais dans ce cadre seulement - de profondes transformations.

Tels sont donc les problèmes que nous retiendrons au terme de ce travail. Nous limitant volontairement aux deux aspects essentiels que nous venons de dégager, nous nous attacherons dans un premier chapitre à l'étude des différents projets de réforme envisagés dans le cadre de la représentation des collectivités locales, tandis que le deuxième chapitre de ce développement sera consacré aux projets de réforme débattus dans le cadre de la représentation des intérêts.

CHAPITRE I

PROJETS DE REFORME ET REPRESENTATION DES COLLECTIVITES LOCALES

Comme nous avons eu l'occasion de le dire plus haut, l'exigence et la définition du Sénat relèvent, à nos yeux, d'impératifs non pas occasionnels mais permanents. Ces impératifs permanents ne sont autres que la représentation des communautés locales. Cette particularité qui fournit l'aliment essentiel de la campagne dirigée contre le Sénat en fonction est précisément celle qui en commande pour nous le maintien. Quelle que soit d'ailleurs l'opinion que l'on puisse avoir à ce sujet, le problème de la légitimité d'une telle représentation est actuellement posé et mérite l'examen.

SECTION I - LA REPRESENTATION DES COLLECTIVITES LOCALES EST-ELLE LEGITIME ?

Que dit là dessus le discours prononcé à Bayeux le 16 Juin 1946 par le général de Gaulle ? Il affirme vigoureusement que le vote définitif des lois et des budgets doit revenir à une assemblée élue au suffrage universel direct. Mais, précise-t-il, le premier mouvement d'une telle assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité totale. Aussi est-il indispensable d'attribuer à une seconde assemblée élue et composée d'une autre manière la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de suggérer des amendements et de proposer des projets. Or, si les grands courants de politique générale sont naturellement reproduits au sein de la Chambre des Députés, la vie locale, elle aussi, a ses tendances et ses droits. Dans ces conditions, " tout nous conduit à instituer une deuxième Chambre dont, pour l'essentiel, nos conseils généraux et conseils municipaux éliront les membres. Cette assemblée complètera la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à réviser ses propres projets soit à en examiner d'autres, tout en faisant valoir, dans la confection des lois, ce facteur d'ordre administratif qu'un collège purement politique a forcément tendance à négliger. " Tels sont les traits essentiels du discours de Bayeux.

Cet exposé doit être retenu et souvent rappelé : l'on a rarement lu et entendu une aussi pertinente justification du Sénat " contrepois " et " réviseur ", une plus vibrante apologie de la clairvoyance et de la sérénité des élus locaux

face aux "grands courants de politique générale". Nombreux sont ceux qui, à la récente époque ou encore aujourd'hui, exhument de vieux textes du temps où les républicains criaient sus au Sénat ... Il serait bon de placer en regard le discours de celui dont beaucoup de réformateurs, par un piquant paradoxe, se réclament aujourd'hui.

Il est vrai que le Général, dès 1946, adjoignait aux membres politiques du futur Sénat, des "représentants des organisations économiques, familiales et intellectuelles du pays". Depuis deux ans, on laisse entendre que le "Sénat nouveau pour une république moderne" accueillerait de tels représentants, en fusionnant, selon toute probabilité, une réduction du Sénat actuel avec le Conseil économique et social. Chacun, il est vrai, ignore si ces prévisions répondent à une quelconque réalité; dans l'affirmative, nous n'hésitons pas à dire dès maintenant qu'elles nous conduiraient inévitablement vers une confusion aussi peu "moderne" et efficace que possible. En effet, abstraction faite des problèmes complexes posés par la désignation des membres de ce Sénat amphibie, il est certain que la cohabitation des deux parties ne pourrait acheminer, pour éviter un désordre chronique, qu'à la prééminence de l'une sur l'autre. Dans un cas, le Sénat "moderne" deviendrait une Chambre des Corporations, dans l'autre il engagerait dans des options purement politiques des organisations professionnelles qui ne peuvent vivre et travailler utilement qu'à condition d'y échapper. C'est précisément cette éventualité qui motive l'opposition des centrales ouvrières à une telle conception de la deuxième Chambre, considérée comme limitative des libertés ouvrières par l'intégration dans l'Etat d'un syndicalisme qui se veut "pouvoir de contestation".

Aussi est-il loisible d'affirmer que les références aux grands ancêtres qui criaient "sus au Sénat" sont négligeables ... D'ailleurs la génération suivante, sinon les grands ancêtres eux-mêmes, a vite constaté que la haute assemblée, émanation directe des collectivités locales, allait être l'élément essentiel de la défense républicaine.

La représentation des collectivités locales, en raison même des talents et de l'efficacité qu'elle a toujours manifestés, nous apparaît donc comme pleinement légitime. Certes, l'on nous rappelle bien souvent qu'un style nouveau est né, avec la Vème République, excluant toute référence au passé; certes, nous constatons bien que nous sommes à l'époque des figures de proue, mais nous ne sommes nullement convaincus que les éléments fondamentaux de l'équilibre politique aient tellement changé.

Le maintien de l'élection des sénateurs par les représentants des collectivités locales nous apparaît donc nécessaire. Comme l'a écrit M. Pierre Marciilhacy, sénateur de Charente-Maritime, dans un article intitulé "Impossible Sénat" (*):

(*) cf. Le Monde du 5 Décembre 1963, page 9 : "Impossible Sénat", par Pierre Marciilhacy, sénateur de la Charente Maritime.

" Ceux-ci comptent actuellement parmi les éléments les plus sérieux de l'encadrement de la nation. Ils sont des élus, ils tiennent leurs pouvoirs du suffrage universel, leur désintéressement est total; ils désignent souvent un des leurs pour siéger au Sénat, et c'est dans cette assemblée que l'on trouve la plus forte proportion de conseillers municipaux, de maires, de conseillers généraux, tous hommes rompus au contact des réalités administratives. Un député souvent s'improvise, un sénateur presque jamais.

Certes, les élus de la Haute assemblée représentent des intérêts locaux, mais n'est-ce pas mieux que de défendre des intérêts économiques, et la mission d'arbitrage du Parlement n'est-elle pas valablement exercée par des hommes qui ont pour mission première de faire vivre en commun, au sein d'une ville, d'un canton ou d'un département d'autres hommes ?

Substituer à l'élection par les élus locaux la désignation par les syndicats de tous ordres serait remplacer le suffrage par la cooptation et donner la primauté aux intérêts spécialisés sur l'intérêt général. "

Est-ce à dire que la représentation des collectivités locales en son état actuel est pleinement satisfaisante ? L'affirmer serait excessif. Sur certains points en effet, son recrutement et son mode de travail devraient être réformés. M. Gaston Monnerville ne déclarait-il pas en Février 1963 devant les journalistes parlementaires :

" Ce qui existe n'est pas intangible. Le Sénat a lui-même proposé des modifications à son régime. "

SECTION II - VERS UNE REFORME NECESSAIRE DE LA REPRESENTATION SENATORIALE DES COLLECTIVITES LOCALES ...

Il résulte du mode de scrutin actuellement en vigueur - et dont nous avons fait l'analyse au cours de la première partie de cet exposé - une sur-représentation des petites communes et, partant, du monde rural. Le développement considérable des agglomérations urbaines ne fait qu'accroître de jour en jour cette disparité. Le problème de la pondération des représentations se trouve donc posé aujourd'hui avec une telle acuité qu'il paraît impossible de l'éluder.

Le Sénat qui, quoi qu'il advienne, doit demeurer le défenseur des collectivités locales, devrait avoir une représentation mieux répartie sur le territoire. Lyon, Marseille, la Seine-Maritime, la Région parisienne, par exemple, sont, à l'heure actuelle, très insuffisamment représentés et, dans ces régions aussi vastes que complexes, le mode de désignation ne peut être que la représentation proportionnelle, sans laquelle les minorités, même puissantes, risqueraient d'être étouffées.

En d'autres termes, le problème posé est celui du "hiatus" existant entre des structures administratives vieilles - instaurées il y a 170 ans - et les problèmes modernes posés par la croissance démographique, l'aménagement du

territoire et l'harmonieuse mise en valeur du pays. La solution peut être trouvée, semble-t-il, dans le cadre de la très récente réorganisation administrative de la France sur une base régionale. Cette réforme, dont l'intérêt réside dans la simplicité, le caractère concret et immédiat, crée, sans bouleversement de la Constitution, un vaste système de 21 régions administratives dont la portée est encore limitée, puisqu'il existe des découpages très différents suivant les services. Au demeurant, la réforme répond aux impératifs essentiels suivants :

- La décentralisation n'est possible que si elle est appliquée à partir de centres suffisamment importants pour constituer des pôles d'attraction et des facteurs d'équilibre. Ces pôles qui, pratiquement, existaient déjà, se voient reconnaître droit de cité, par la réforme.

- Bien adapté à la France du XIX^{ème} siècle, le département n'est plus à la taille de la France contemporaine. Souvent trop étendu pour les relations humaines, il apparaît fréquemment trop exigu pour l'étude et la solution des problèmes administratifs et politiques qui se posent de plus en plus à l'échelle régionale. Ici encore, la réorganisation actuelle semble devoir remédier au déséquilibre en plaçant au sommet des nouvelles régions des autorités officielles jouissant de pouvoirs réels. La présence, à la tête de ces circonscriptions agrandies, d'un responsable unique pour chacune, délégué direct de l'Exécutif, rendra vraisemblablement plus facile et plus efficace la tâche d'impulsion, de réception et de transmission de ce dernier. L'expérience des I. G. A. M. E. ne l'a-t-elle pas prouvé ?...

- La suppression des chevauchements administratifs actuels constitue également l'un des bienfaits de la réforme.

Il s'agit, on le voit, d'une réorganisation à la fois simple et révolutionnaire qui, selon nous, pourrait très heureusement servir de cadre à une refonte du système actuel de représentation sénatoriale des collectivités territoriales, pour le plus grand bienfait de ces dernières.

Dépassant ce contexte classique, certains esprits - et non des moindres - suggèrent de nouvelles formes de participation à la vie politique, au sein d'une deuxième chambre marquée d'un style entièrement nouveau.

SECTION III - LES COLLECTIVITES TERRITORIALES SONT-ELLES LES SEULES QUI DOIVENT TROUVER PLACE AU SEIN DE LA SECONDE CHAMBRE ?

Pour certains, la représentation doit être beaucoup plus élargie, afin qu'elle s'inscrive dans le même cadre que l'existence quotidienne. La démocratie française, disent-ils, est, en l'état, une démocratie théorique, car elle ne suscite l'intérêt que de quelques techniciens ou professionnels de la politique. Nous trouvons un reflet assez fidèle de cette opinion de plus en plus répandue dans un

ouvrage paru sous les auspices du Club Jean Moulin et intitulé " L'Etat et le Citoyen " (*) où l'on peut lire notamment :

" Il manque en France le relais, l'explication de "gouvernements intermédiaires" qui, rapprochant l'élection de la décision, la politique de la vie de tous les jours, finiraient par faire tomber sous le sens le mécanisme du contrôle démocratique... La centralisation finit par appauvrir le milieu où les députés et les ministres se recrutent et recrutent leur entourage, le plasma dans lequel baignent les citoyens.. Mais la décentralisation n'est possible que comme politique globale... C'est une illusion de technicien que de croire à une décentralisation exclusivement économique ... Il est impossible d'aller beaucoup plus avant sans poser la question politique... Les plans régionaux seront pris au sérieux dans la mesure où se formeront des opinions locales intéressées à leur succès et des pouvoirs locaux capables de les défendre ...

L'unité nationale n'est pas une fusion mystique. Elle repose sur des communautés concrètes ..."

Les Français, disent-ils, connaissent depuis longtemps l'existence des Parlements mais ils n'ont jamais vécu le régime authentique de la discussion qui est bien plus qu'un simple mécanisme constitutionnel. Et de citer l'exemple anglais ou américain où la confrontation des idées, la délibération, grâce à la prolifération des associations de toutes sortes, font authentiquement partie de la routine quotidienne, au lieu de rester l'apanage de quelques spécialistes.

" Il est symptomatique qu'en France, "terre de commandement", terre réfractaire aux communautés, "discussion" soit synonyme de bavardage, et "compromis" de trahison ou d'escroquerie. Deux des maîtres mots du vocabulaire démocratique ont un sens nettement péjoratif. L'archétype de la discussion, c'est la palabre, l'archétype du compromis, la motion nègre-blanc. Pour recréer l'infrastructure qui manque au régime délibératif, il faudrait peut-être commencer par inviter les citoyens à débattre des questions qui les touchent le plus directement. " (**)

Poussant plus avant la condamnation, les esprits se réclamant de cette école dénoncent, dans le système actuel de représentation des collectivités territoriales, l'emprise des "lobbies" ou groupes de pression. La seconde chambre, disent-ils, est "colonisée" par les bouilleurs de cru, les anciens combattants et autres encore et n'a d'autre alternative que l'immobilisme ou la démagogie. Pour couronner leur réquisitoire, ils affirment :

" Parmi les mesures d'assainissement qui s'imposent, la suppression du Sénat vient immédiatement à l'esprit. Chacun sait en effet que la "Chambre du seigle et de la châtaigne" a pour seule raison d'être de pondérer le suffrage au profit des intérêts les plus conservateurs du monde rural. " (***)

Il s'agit de substituer aux anciens notables, ce qu'il est convenu d'appeler

(*) (**) (***) cf. " L'Etat et le Citoyen", Club Jean-Moulin. Editions Du Seuil, 1961.

les "forces vives" de la Nation. A la vérité, l'opinion dominante réclame moins une suppression pure et simple de la seconde chambre qu'une refonte absolue de son mode de recrutement. L'on fait valoir - pour reprendre les termes de M. Bertrand de Jouvenel - "le déclin des solidarités géographiques par rapport aux solidarités professionnelles". Cette évolution irréversible, dit-on, exige une traduction dans de nouvelles institutions : si l'Assemblée nationale issue du suffrage universel doit demeurer, comme par le passé, le tremplin des grands courants idéologiques qui partagent le pays, la seconde chambre doit-être conçue, à l'avenir, comme une tribune où s'exprimeront les exigences et les suggestions des groupes sociaux et des intérêts professionnels, éléments de dynamisme politique auxquels la "République Moderne" doit reconnaître droit de cité dans les institutions.

Abstraction faite de toute préoccupation partisane, et dans le but exclusif de porter un jugement d'ensemble impartial sur le problème posé, il nous appartient d'étudier à présent, dans un second chapitre les programmes des tenants d'une telle réforme.

CHAPITRE II

PROJETS DE REFORME ET REPRESENTATION DES INTERETS

Pour que la légitimité ne soit pas un sentiment vague et les institutions un cadre abstrait, il ne faut pas que le peuple soit appelé au service exclusif d'un principe trop lointain ou trop élevé, mais bien au contraire qu'il tende sans cesse vers lui en le servant au travers de réalités et d'organisations qui soient à son échelle. Pour que, d'autre part, l'obéissance à l'Etat et sa continuité soient assurées, il faut éviter qu'il s'identifie, à l'excès, à un homme inévitablement contesté et, quoi qu'il en soit, mortel.

La démocratie qui, dans un premier âge, suppose le libre choix des gouvernants et une égalité de chances entre les citoyens, doit promouvoir dans le second âge qui s'ouvre actuellement, une "véritable irrigation démocratique de la vie collective", corollaire de la démocratie économique et sociale.

Telle est, succinctement résumée, l'idée-maîtresse qui inspire aujourd'hui tous ceux - et ils sont nombreux - qui réclament une réorganisation totale de la seconde chambre, par l'accès des intérêts économiques, professionnels et sociaux à la représentation politique.

Mais si, au sein de cette école, une unanimité toute relative se fait sur les principes, une dispersion et une hétérogénéité surprenantes apparaissent au stade des modalités d'application proposées par les uns et par les autres. Afin de sérier, autant que faire se peut, les multiples orientations qui se manifestent en la matière, nous analyserons dans un premier développement le projet de réforme que l'on prête au Pouvoir, alors que dans un second développement nous porterons notre attention sur les projets attribués à ce qu'il est convenu d'appeler "l'opposition".

SECTION I - LES PROJETS DE REFORME D'ORIGINE GOUVERNEMENTALE.

Faut-il, dans les mois à venir, s'attendre à une offensive résolue de l'Elysée pour substituer au Sénat représentant des collectivités locales une as-

semblée de type plus ou moins corporatif, plus ou moins directement désignée par le Pouvoir ? Certains membres de l'entourage du général de Gaulle, une certaine presse (*) en demeurent persuadés et parlent déjà du "prochain référendum". D'autres en revanche, dont le Premier Ministre M. Georges Pompidou, assurent volontiers qu'ils ne sont nullement au courant d'un tel dessein. Quoi qu'il en soit, à la date où nous écrivons, il n'est toujours nullement question pour M. Gaston Monnerville, Président du Sénat, d'être honoré d'une main tendue, ni même d'un regard par le Président de la République. Celui-ci persiste à ignorer celui qui, en cas de décès ou de vacance, serait appelé à le remplacer. En revanche, fait-on volontiers savoir en haut lieu, il n'y a aucune animosité contre les sénateurs. Bref, les bruits les plus divers et les plus contradictoires se répandent périodiquement aux abords du pouvoir : quelle que soit l'issue définitive de la controverse, c'est en tout cas la preuve que le problème est posé et que le général, sur le fond de l'affaire, a depuis longtemps son idée. Que dit là dessus le discours de Bayeux du 16 Juin 1946, prononcé à l'occasion de la commémoration du débarquement de 1944 et, considéré, on le sait, comme le "compendium" institutionnel du gaullisme ?

I - Les origines profondes du projet gouvernemental : le discours de Bayeux (16 Juin 1946).

Dans un style et sur un ton rappelant souvent celui de Montesquieu, le général de Gaulle expose les principes qui sont, selon lui, la condition d'institutions solides. Après avoir proclamé la nécessité absolue de la séparation des pouvoirs, l'orateur développe sa conception du bicamérisme. La première chambre, dit-il, doit être élue au suffrage universel et prépondérante : il est clair et il est entendu que le vote définitif des lois et des budgets doit lui revenir, en dernière analyse. Mais, ajoute-t-il, le premier mouvement d'une telle assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité suffisantes. Il faut donc attribuer à une deuxième assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements et des propositions. Cette chambre complètera ainsi la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à réviser ses projets, soit à en examiner d'autres en faisant valoir dans la confection des lois les facteurs d'ordre administratif ou économique qu'un collège purement politique a forcément tendance à négliger.

Comment serait composée cette deuxième assemblée ? Elle comporterait :

- . d'une part - et comme nous l'avons dit plus haut - une représentation des collectivités territoriales (Conseils généraux et municipaux),
- d'autre part - et c'est là l'innovation - une représentation de certaines forces (organisations économiques, sociales, familiales, intellectuelles) "pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'Etat, la voix des grandes activités du pays".

(*) cf. L'Express du 13 Juin 1963, p.11, article intitulé "Prochain référendum" par Jean Ferniot.
France-Observateur du 19 Septembre 1963, article intitulé "Le prochain référendum" par H. de Galard.

Aujourd'hui, précisément, on laisse supposer que le projet de réforme du pouvoir accueillerait de tels représentants en fusionnant, si l'on comprend bien, une réduction du Sénat actuel, représentant des collectivités locales avec le Conseil économique et social.

II - Etude du projet gouvernemental.

Avant d'entamer l'étude proprement dite de ce projet, il est utile croyons nous, de rappeler brièvement les origines et la place du Conseil Economique et Social, tel qu'il est prévu dans la Constitution du 4 Octobre 1958.

A - ORIGINES ET PLACE DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL.

- Tandis qu'au début du siècle, le politique éclipsait volontiers l'économique, les rapports entre ces deux éléments sont devenus, de nos jours, beaucoup plus étroits, à tel point que l'on constate aujourd'hui une véritable interaction. Aussi, dans les Constitutions contemporaines, l'idée s'est-elle fait jour de prévoir une certaine représentation des forces économiques et sociales. Ce phénomène nouveau s'est manifesté au lendemain de la Première Guerre Mondiale et n'a cessé, depuis, de rassembler des partisans.

- A cet effet, les Constitutions des régimes de démocratie dite "libérale" ont prévu fréquemment l'existence d'un Conseil Economique, organe distinct de la ou des assemblées politiques, doté d'attribution purement consultatives. Cette tendance s'est concrétisée, historiquement, pour la première fois, dans la Constitution allemande de Weimar en 1919 (*). En France, par contre, l'institution connafra de plus modestes débuts :

- . un décret du 16 Janvier 1925 créé un " Conseil national Economique ".
- . une loi du 19 Mars 1936 réorganise le " Conseil national Economique " en l'articulant en sections. Il devient ainsi le conseiller technique officiel du gouvernement et du Parlement.
- . Supprimé en 1940, il reçoit sa consécration lors de l'élaboration de la Constitution du 27 Octobre 1946 qui institue dans son titre III, un " Conseil Economique " où siègent, à côté des délégués représentatifs, des experts.

Au cours des travaux préparatoires de la Constitution de 1958, l'on envisagea un moment de supprimer le Conseil économique, en transformant le Sénat en une chambre à caractère partiellement professionnel et corporatif. De fortes objections s'étant fait jour, on maintint finalement le Conseil, tout en le réorganisant au sein d'un titre X.

Composé de 200 membres dont un certain nombre nommés par le Gouvernement et les autres choisis sur présentation par les groupements économiques ou sociaux les plus représentatifs, le " Conseil économique et Social " reçoit des articles 69 et 70 de la Constitution, des attributions purement consultatives :

(*) cf. thèse de M. Marcel Prélôt, Sénateur, professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris. " La représentation professionnelle dans l'Allemagne contemporaine ", Paris, 1924.

Article 69 :

" Le Conseil Economique et Social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil Economique et Social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis. " (*)

Article 70 :

" Le Conseil Economique et Social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social intéressant la République ou la Communauté. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis. " (**)

Les réformes apportées depuis 1958 tendent à accentuer son caractère de conseiller technique du Gouvernement. L'article 27 de l'ordonnance du 29 Décembre 1958 portant loi organique prévoit ainsi que, dans un délai d'un an, le Premier Ministre supprimera, par décret en Conseil d'Etat, les organismes consultatifs dont les attributions feraient double emploi avec celles du Conseil. Il faut voir là une réaction contre ce que l'on a l'habitude de dénommer " l'administration consultative ".

Dans cette perspective, il est bon de citer ici la conférence de presse donnée à l'Elysée par le général de Gaulle, le jeudi après-midi 23 Juillet 1964. L'on y trouve, en effet, l'annonce d'une nouvelle révision de la Constitution intervenant par référendum, après l'élection présidentielle de 1965. Cette réforme porterait sur la composition et les attributions du Conseil économique et social - mais il n'est rien dit de plus.

Le Président de la République déclare en substance :

" Tout indique que notre Vème Plan, qui couvrira la période allant du début de 1966 à la fin de 1970, sera un plan de prospérité grandissante et de progrès continu, pour autant que, hors de chez nous, ne surviennent pas d'événements qui bouleverseraient partout les éléments des problèmes. Mais, indépendamment de l'avance régulière et calculée que le Vème Plan pourra prévoir, les données suivant lesquelles il conviendra que soient réparties les plus-values du revenu national y seront, cette fois, indiquées...

Il va de soi qu'une innovation aussi complexe et étendue que cette politique des revenus exige que les organisations qui portent des responsabilités économiques et sociales prennent part à sa mise en oeuvre et, ensuite, à son application. Le Conseil économique et social est évidemment qualifié pour en débattre et ainsi pour contribuer à éclairer les pouvoirs publics responsables. C'est dire quel rôle l'avenir lui réserve, étant donné le caractère réaliste que l'époque moderne impose progressivement à notre démocratie par contraste avec les

(*) cf. article 69 de la Constitution du 4 Octobre 1958

(**) cf. article 70 de la Constitution du 4 Octobre 1958.

querelles idéologiques d'autrefois. C'est dire aussi que, le moment venu, le Conseil devra recevoir une composition et des attributions mieux adaptées à cette vocation. Sans doute ne peut-on bâtir Rome en un jour. Mais, dès lors que, par le référendum de 1958, puis par celui de 1962, le peuple français s'est doté d'institutions politiques capables de solidité et d'efficacité, je pense que notre République, quand elle aura été confirmée dans sa continuité par l'élection présidentielle, devra proposer au pays cette grande réforme de structure économique et sociale ". (*)

Ainsi, le nom du Sénat n'est même pas prononcé.

Quoi qu'il en soit, nous savons qu'il existe un projet gouvernemental de Sénat revu et corrigé, qui annexerait le Conseil Economique. Ignorants du contenu précis de ce projet prêté au Pouvoir, nous tenterons toutefois d'en distinguer les traits essentiels vraisemblables.

B - ANALYSE CONJECTURALE ET APPRECIATION CRITIQUE DU PROJET GOUVERNEMENTAL. - LES SUGGESTIONS DE M. Michel DEBRE. -

a) Il paraît acquis, à l'Elysée, que le Sénat, tel qu'il fonctionne et qu'il est recruté actuellement n'est plus indispensable à " l'équilibre du pouvoir " au sens où l'entend le général. La grande arrière-pensée paraît bien être d'éliminer le Sénat en le remplaçant par un Conseil Economique et Social de style nouveau où s'inséreraient, outre les représentants des collectivités territoriales, ceux des grandes forces de contestation que sont les syndicats ouvriers et paysans, notamment.

Alors que le Conseil actuel n'a qu'une représentation nationale, son successeur aurait une représentation nationale, régionale et même départementale. Les Conseillers ne seraient pas élus au suffrage universel et direct, mais désignés au second degré par les diverses organisations départementales (Conseils généraux, syndicats, etc...) et régionales (comités d'expansion économique régionaux, chambres d'agriculture, chambres économiques ...)

Confirmant cette tendance, un décret n° 64.252 du 14 Mars 1964 (**) porte création, dans chaque circonscription d'action régionale, d'une commission de développement économique régional. Cette commission qui siège, soit en sections soit en assemblée générale, se réunit dans la ville où réside le préfet de la région et en présence de celui-ci.

Ce nouvel organisme est remarquable par sa composition. Aux termes de l'article 1er du décret,

" Elle (la commission) ne peut avoir moins de vingt membres ni plus de cinquante membres. Elle comprend :

1°) pour un quart de ses membres au moins :

- un ou plusieurs conseillers généraux désignés par chaque conseil général parmi ses membres;

(*) cf. Le Monde du samedi 25 Juillet 1964, page 2

(**) cf. J.O. du 20 Mars 1964 - Lois et décrets.

- un ou plusieurs maires désignés, pour chacun des départements, par le conseil général en dehors de ses membres; toutefois, le maire du chef-lieu de la circonscription est membre de droit de la commission;
- 2°) pour la moitié, des membres désignés par les chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture et de métiers ou par l'organisme qui regroupe ces établissements publics au niveau de la région, et par les organisations professionnelles et syndicales d'employeurs et de salariés de l'industrie, de l'agriculture et du commerce; toutefois, le président du Comité régional d'expansion, agréé conformément aux dispositions du décret du 11 Décembre 1954, est membre de droit de la commission;
- 3°) pour le surplus, des personnalités désignées par arrêté du Premier Ministre en raison de leur compétence dans les domaines économique, social, familial, scientifique ou culturel.

Un arrêté du Premier Ministre fixe, compte tenu des caractéristiques propres à chaque circonscription, le nombre total des membres de la commission ainsi que la répartition des sièges des catégories visées aux 1er et 2ème alinéas du présent article. "

Désignée pour cinq ans, la commission de développement économique régional se voit reconnaître des attributions purement consultatives. Elle émet des avis sur toutes les questions intéressant la mise en oeuvre du développement économique et social et l'aménagement du territoire concernant la circonscription.

" A cette fin, déclare l'article 2 du décret, elle est notamment consultée :

1°) sur les aspects régionaux du plan national de développement économique et social, dans le cadre des orientations générales arrêtées par les pouvoirs publics;

2°) sur la tranche régionale du plan national de développement économique et social concernant la circonscription.

Elle est régulièrement tenue au courant de l'exécution du plan. "

L'ordre du jour des travaux, la date des séances sont fixés par le préfet de la région qui peut appeler à participer aux travaux des sections, toute personnalité qualifiée.

Notons enfin que peuvent siéger à la commission les membres du Parlement, s'ils sont élus ou désignés comme représentants des catégories 1 et 2 visées à l'article 1er cité plus haut. Ils ne peuvent être désignés au titre de la catégorie 3.

On peut, en définitive, avancer que le général de Gaulle et son entourage songent moins à une substitution au Sénat du Conseil Economique et Social qu'à une fusion de ces deux assemblées. Mais, à la vérité, le "Sénat rénové" n'aurait lui-même qu'une fonction consultative : dans son discours radiotélévisé du 19 Avril 1963, le Chef de l'Etat prenait en effet soin de distinguer le Conseil Economique et Social du "pouvoir législatif" doté de responsabilités politiques. Associé aux divers organismes du Comité du Plan, il pourrait suggérer des orientations économiques et inviter, par exemple, l'Assemblée nationale à adopter

tel ou tel projet. Le "Sénat rénové" travaillerait également en liaison étroite avec l'Administration de l'Aménagement du Territoire dont l'importance ne cesse de croître depuis sa création récente et qui pourrait fort bien d'ici deux ans, devenir un grand ministère des affaires économiques, détaché des Finances.

Tout laisse à penser que l'objectif final serait de faire de l'Assemblée nationale le seul organisme législatif du pays, le Sénat, chambre indissoluble, jugée "incommode", devant progressivement être éliminé. En 1948 à St-Etienne, le général de Gaulle, après avoir exposé ce que devraient être, selon son coeur, les organisations professionnelles, ne déclarait-il pas :

" Quelle importance prendrait alors un Conseil de la République où elles (les " activités françaises ") siègeraient en même temps que les représentants des assemblées locales ! ".

De la sorte, seule subsisterait l'Assemblée nationale qui, elle, peut être dissoute quand le Président de la République le veut. Du même coup le général de Gaulle aurait toute latitude pour réviser les dispositions qui organisent l'intérim en cas de disparition du Président de la République, jusqu'à l'élection présidentielle. Cette fonction, actuellement assumée par le Président du Sénat, pourrait être confiée au Premier Ministre.

Tels sont les grands traits supposés du projet de réforme gouvernemental, dont les suggestions de M. Michel Debré pourraient constituer le très utile complément :

b) Les suggestions de M. Michel Debré (*).

Après avoir souligné que les collèges électoraux de la deuxième chambre ont progressivement cherché leur inspiration, non seulement dans des considérations d'ordre politique, mais aussi dans des considérations partisans, professionnelles et locales, l'auteur déclare que la valeur représentative du Sénat, avec l'évolution démographique, est devenue simultanément contestable.

" Le Sénat, poursuit-il, n'étant plus que l'expression des collectivités locales de la Nation, il est condamné par la trop grande inégalité dans la représentation des départements, dans une moindre mesure par la représentation insuffisante des villes, à ne pas disposer de la légitimité nécessaire pour les pouvoirs qui lui sont reconnus ... "

M. Michel Debré estime que les partis traditionnels ont aggravé cette situation en voulant faire du Sénat de la Vème République un refuge des tenants de l'ancien esprit.

" En s'efforçant de réaliser "l'union des partis", de la droite à la gauche, en rejetant des projets importants, en rejetant l'impôt, et en cherchant à opposer les "notables" à la fois au Chef de l'Etat et au suffrage universel, le Sénat en est arrivé à cette situation extraordinaire en Octobre 1962 : soutenir à la quasi-unanimité une position qu'au cours des semaines suivantes la Nation allait par deux fois condamner à une forte majorité. "

(*) cf. " Au service de la Nation " par M. Michel Debré. 1963. Stock, pages 209 et suivantes.

Et l'auteur d'affirmer :

" La réforme du Sénat est donc nécessaire pour restituer à la République une seconde assemblée légitime.

Un grand projet mérite d'être étudié. Il est, en effet, de nos jours une certaine image politique de la Nation : celle que donne l'ensemble des organisations qui se disent elles-mêmes "représentatives" : les syndicats professionnels. "

Dans l'organisation des Pouvoirs Publics, une place de choix doit être réservée aux responsables syndicaux "dont le passé, la profession, le mode de désignation, font naturellement des interlocuteurs du gouvernement". Encore faut-il bien observer la composition du Conseil Economique et Social et le mode de désignation des Conseillers. Certains, déclare l'auteur, proviennent du secteur production, c'est-à-dire apportent à la collectivité le résultat de leur travail, de leurs techniques, de leurs capitaux; d'autres sont issus d'organismes dont la qualification vient surtout du rôle social qu'ils jouent; d'autres enfin sont des "personnalités compétentes" désignées par le Pouvoir.

En vertu de cette grande diversité d'origine, le nouveau Sénat ne saurait former une seule assemblée. Selon M. Michel Debré, il devrait être composé de deux, et mieux de trois sections :

" Une première section, qui serait "politique", réunirait les sénateurs issus de la France communale, urbaine et provinciale; une seconde section à caractère "économique" serait formée des représentants des catégories de producteurs, chefs d'entreprises, dirigeants et techniciens, employés et salariés, paysans, commerçants, banquiers. Une troisième section assemblerait la représentation des organismes et institutions de toute nature intéressés par la répartition du revenu national : ce serait la section "sociale". Dans la seconde et la troisième sections, les sénateurs seraient en majorité issus des formes particulières de désignation qui résultent du droit syndical et professionnel, mais un petit nombre pourrait être nommé par le Chef de l'Etat. On reviendrait ainsi, adaptée aux exigences du XXème siècle, à la présence, au sein d'une assemblée parlementaire, de personnalités qui apporteraient leur autorité au bénéfice du régime.

Il convient ensuite de faire observer que le rôle d'un Sénat ainsi composé serait très différent du rôle que la tradition du XIXème siècle nous a légué. Son intervention dans la délibération législative ne peut plus être postérieure à celle de l'Assemblée. D'une part, l'intérêt de la composition nouvelle de la seconde Chambre est de donner une opinion diverse et intéressée avant que ne statue l'assemblée politique par excellence. D'autre part, on ne conçoit pas le rôle de ce Sénat comme celui d'un "tuteur" de la première Chambre. "

Selon M. Michel Debré, la première discussion des projets gouvernementaux ou des propositions d'origine parlementaire devrait se dérouler au Sénat. L'Assemblée nationale serait alors saisie du texte et, le cas échéant, en cas de désaccord profond, un second et rapide examen de la seconde Chambre pourrait avoir lieu en réunion plénière. Dans cette dernière hypothèse, l'Assemblée nationale statuerait ensuite sans recours.

" Le Sénat, en d'autres termes, poursuit l'auteur, cesserait d'être une seconde Chambre à pouvoirs parlementaires pour devenir une assemblée délibérante, aux attributions étendues, mais consultatives. "

L'ancien Premier Ministre estime que cette conception nouvelle du travail législatif appelle deux réformes :

. En premier lieu, dit-il, il importe d'augmenter la représentation des populations urbaines.

" Afin de ne pas bouleverser complètement les bases du régime électoral traditionnel, on peut commencer par décider que les maires des très grandes villes seraient sénateurs de droit (qualité qu'ils perdraient en faisant acte de candidature à l'Assemblée nationale). Il convient surtout de faire davantage et d'augmenter la proportion des électeurs sénatoriaux représentant les cités qui ont plus de dix mille habitants. "

. En second lieu, une redistribution des sièges s'avèrerait nécessaire, car elle permettrait à cette assemblée d'épouser l'évolution démographique de la Nation.

" La représentation de chaque département doit correspondre à son importance numérique; c'est dire, puisqu'il convient de respecter le chiffre du total des sénateurs, que de nombreux départements devront être jumelés pour former un collège électoral. On reviendrait ainsi à une des idées des fondateurs du Sénat: les candidats sont assez éloignés des électeurs et doivent affirmer une personnalité plus forte pour obtenir leurs suffrages. "

Et M. Michel Debré de conclure :

" Le maintien du Sénat en son statut actuel serait sa condamnation. La transformation proposée et qui découle de la nature des choses apporterait un rajeunissement utile à nos institutions. Elle ne ferme pas la porte à une réforme plus complète, et de caractère constitutionnel, si cette réforme apparaît nécessaire pour assurer la légitimité du Parlement de demain. "

A la vérité, le projet de réforme gouvernemental, tout comme les suggestions de M. Michel Debré, ne vont pas sans poser des problèmes complexes:

- Le 13 Décembre 1962, dans sa déclaration ministérielle, M. Georges Pompidou déclarait :

" Il s'agit de renforcer l'unité nationale en associant bien davantage le monde du travail à la conduite de l'activité économique. Cette association peut se situer aussi bien au niveau le plus élevé, qu'il s'agisse des délibérations du Conseil Economique et Social, de l'élaboration ou de l'exécution du Plan qu'au niveau de la profession, de la région économique, voire des entreprises ... "

A cet effet, le Chef de l'Etat envisagerait de transformer les Comités d'expansion régionale en Conseils économiques et sociaux régionaux, dont la structure serait analogue, à cet échelon, à celle du Sénat : entreraient aux côtés des représentants des syndicats et des organisations professionnelles, des délégués des conseils généraux et peut être des conseils municipaux (les

petites communes étant regroupées en 1965). De ce fait, les Conseils généraux perdraient une partie de leurs attributions traditionnelles.

- Mais un problème, plus délicat encore, se pose : celui du mode de désignation des représentants des syndicats dans les conseils régionaux et dans le nouveau Sénat ...

Les représentants des organisations professionnelles craignent en effet que la désignation des délégués régionaux et départementaux soit, en réalité, opérée sous le contrôle et l'arbitrage des préfets coordinateurs qui auront évidemment tendance à en faire profiter l'implantation régionale de l'U.N.R. En d'autres termes, les syndicats craignent d'être pris au même piège que les partis politiques, car ils voient dans une telle réforme la promesse d'un "Corporatisme" paralysant. A la vérité, la position des dirigeants syndicaux est extrêmement difficile; dans l'esprit des militants, le refus d'une telle participation ne risque-t-elle pas d'être interprété comme un refus de prendre une part plus grande de responsabilité à la direction des affaires publiques ?...

Au demeurant, quelle que soit l'issue finale du débat, le projet gouvernemental remplaçant le Sénat par une assemblée où siégeront à la fois les représentants des collectivités locales et les représentants des activités économiques et sociales, appelle la critique. Sans préjuger du bien-fondé des desseins prêtés au Pouvoir, soulignons avec force qu'ils nous achemineraient vers une confusion sans remède; au sein de ce Sénat amphibie, la cohabitation des deux parties - politique et non politique - ne peut conduire, pour éviter un désordre chronique, qu'à la prééminence de l'une sur l'autre. Comme nous avons eu l'occasion de le dire plus haut, tantôt le Sénat "rénové" deviendrait une chambre des Corporations, tantôt il engagerait dans des décisions strictement politiques des organisations syndicales qui ne peuvent travailler utilement qu'à condition de demeurer "pouvoir de contestation", et, partant, d'échapper aux options politiques.

Le politique, en effet, ne peut émaner de l'économique ou du social. Les nominations professionnelles se font selon des critères de prestige ou de représentativité très acceptables quand il s'agit de corps consultatifs mais sujets à caution lorsqu'il est question de représentation au sein de la seconde chambre du Parlement. Comme l'a écrit fort justement M. Max Richard : (*)
" Qu'on le déplore ou non - déplorer un fait n'a d'ailleurs pas de sens - le suffrage universel est la légitimité du XXème siècle. Si c'est vrai du président, ce l'est plus encore de la représentation nationale. Une inégalité de désignation placerait d'ailleurs celle-ci en situation encore plus subordonnée que ce n'est actuellement le cas.

Ce qui importe, c'est d'éclairer le pouvoir, grâce aux avis des "états" de la nation. Gardons-nous seulement du mélange des genres. Or, la réforme envisagée confond au lieu de distinguer.

N'évoquons que pour mémoire le médiocre "rendement" des assemblées hétérogènes, dû à la différence des modalités de désignation, "l'élu" éprouvant tou-

(*) cf. Revue politique et parlementaire, avril 1963, pages 56 et suivantes : "Réformer le Sénat ou rénover nos structures ?" par Max Richard.

jours un sentiment de supériorité à l'égard du " nommé ", même si ce dernier a des compétences supérieures aux siennes. "

Telles sont en substance les réflexions qu'appelle la réforme proposée par le Gouvernement. Mais tandis que la " Commission Vallon " présidée par M. Louis Vallon, député U.N.R.-U.D.T. de Seine-et-Oise (*), élaborait ce projet, certaines personnalités de l'opposition ne restaient pas inactives et livraient également à la réflexion des suggestions qui nous retiendront maintenant.

SECTION II - LES PROJETS DE REFORME DE " L'OPPOSITION " : ANALYSE ET CRITIQUE.

Les propositions de l'opposition sont empreintes d'une préoccupation essentiellement économique ... En un demi-siècle, l'Etat a pratiquement changé de fonctions : tandis que l'Etat de 1900 était un administrateur chargé d'assurer la sécurité des citoyens, le maintien des libertés, l'éducation et la politique étrangère, l'Etat de 1963, certes, assume toujours tous ces rôles mais, en même temps, devient le premier patron du pays et le plus grand consommateur. La mutation est telle qu'assurément il ne s'agit plus du même Etat : " le filet de ses règlements et de ses décisions enveloppe désormais la vie quotidienne de chaque individu " (**). Mais ses rapports avec les citoyens à travers le relais des groupes sociaux ne se sont pas développés avec la même rapidité; il en résulte un dangereux décalage auquel une partie de l'opposition propose précisément de porter remède par le canal d'une réforme complète de la seconde chambre. Nous sommes évidemment dans l'impossibilité d'analyser l'ensemble des suggestions qui ont été et qui sont encore avancées. Aussi devons-nous limiter notre étude à l'analyse de la thèse qui nous paraît, à la fois, la plus structurée et la plus représentative de ce vaste mouvement réformateur: nous voulons parler des propositions de M. Pierre Mendès-France dans son récent ouvrage intitulé " La République Moderne " (***) .

I - " La République Moderne " de Pierre Mendès-France : analyse.

Dès l'abord, l'auteur pose clairement le problème qui domine tout son sujet :

" A quelles nécessités nos institutions doivent-elles répondre, à quels objectifs doivent-elles prétendre, en cette deuxième moitié du XXème siècle ? C'est ce que ce livre tente de rechercher, compte tenu des structures économiques, sociales, psychologiques d'un pays comme le nôtre, parvenu à ce point de son histoire."

Cet ouvrage, effectivement, constitue un authentique programme dont l'ambition essentielle est, semble-t-il, de préparer l'opinion au grand choix politique qui se posera, inévitablement, lors du retrait du Chef de l'Etat.

(*) cf. L'Express du 13 Juin 1963. - France-Observateur du 19 Septembre 1963.

(**) cf. " L'Etat et le Citoyen " - Club Jean-Moulin, Editions du Seuil, 1961.

(***) cf. " La République Moderne " par M. Mendès-France, 1962. Collection "Idées" NRF.

Après avoir rappelé, dans une première partie, ce que sont les données du débat, M. Pierre Mendès-France consacre une seconde partie, de beaucoup plus copieuse, à ses "propositions de réforme". Parmi celles-ci nous retiendrons surtout les suggestions relatives au problème de la double représentation politique et économique (*).

" Si l'on s'accorde généralement", écrit-il, " sur la nécessité d'une première assemblée élue au suffrage universel, le vieux débat reste ouvert sur l'utilité de la seconde et, dans l'affirmative, sur ce que doivent être son recrutement, les réalités qu'elle traduira, comme aussi les attributions qui lui seront reconnues."

L'auteur se déclare résolument partisan du bicamérisme inégalitaire doublé d'un recours éventuel à une commission mixte, selon un système inspiré de celui prévu par la Constitution américaine en cas de désaccord entre le Sénat et la Chambre des Représentants. Une loi, dit-il, doit être mûrie et le double examen "prémunit contre la précipitation ou l'improvisation". Mais, ajoute-t-il, si le bicamérisme, tel qu'il existe dans la Constitution de 1958, est justifiable dans son principe, il pêche, par contre, très lourdement par son mode de recrutement. En effet, la double représentation repose, comme jadis, sur une première chambre dite "Assemblée nationale" exprimant les options politiques et sur une seconde chambre dite "Sénat" représentative des collectivités locales, mais aussi et d'abord des milieux ruraux et des notables. Si l'assemblée du suffrage universel doit, comme par le passé, continuer à exprimer les grands courants idéologiques qui partagent le pays, la deuxième chambre doit, par contre, accueillir dans son enceinte des forces nouvelles plus évolutives, qui, en l'espèce, seront constituées par les représentants des groupes sociaux et des intérêts professionnels dotés de pouvoirs effectifs.

" Dès lors," dit-il, "chaque individu se trouve représenté deux fois et sous deux formes différentes. Sous l'angle de ses aspirations et de ses volontés politiques d'abord, à travers le suffrage universel qui désigne l'Assemblée Nationale. Sous l'angle, d'autre part, de son rôle économique et professionnel, de sa classe, au sein d'une Assemblée qui confronte tous les producteurs et consommateurs constituant la collectivité.

... Autrefois, quand on craignait un excès de centralisation, une domination arbitraire et excessive de la majorité, on cherchait alors un contrepoids dans la représentation parlementaire des entités géographiques, historiques, administratives et aussi de structures sociales conservatrices.

Aujourd'hui comme hier, la décentralisation demeure nécessaire, mais ce sont les réalités économiques et sociales qu'elle doit désormais refléter, c'est aux forces de progrès qu'elle doit donner la parole dans une assemblée dont ces réalités et ces forces seront les principales composantes. "

Ainsi M. Pierre Mendès-France élimine délibérément pour l'avenir la représentation des collectivités locales jugée conservatrice, partant antidémocratique et lui préfère une représentation exclusive des intérêts et des forces

(*) cf. " La République Moderne " Chapitre V : " Représentation politique et représentation économique " pages 91 et suivantes.

sociales. Le projet gouvernemental, on s'en souvient, débouchait au contraire sur un Sénat "amphibie" composé à la fois de représentants des collectivités territoriales et des grandes tendances socio-économiques.

Mais bien d'autres problèmes se posent auxquels M. Pierre Mendès-France apporte sa réponse et dont il nous appartiendra de faire plus loin l'analyse critique.

A - La Chambre Economique aura-t-elle voix consultative ou délibérative ?

Après avoir fait l'apologie du Conseil Economique de la IVème République et du Conseil Economique et Social de la Vème République, auteurs de travaux considérables par leur valeur éducatrice et informatrice, l'ancien Président du Conseil regrette que, depuis quinze ans, gouvernements et parlements n'en aient, la plupart du temps, tenu aucun compte. Il affirme que la raison d'une telle désaffection peut être trouvée dans le fait qu'au sein d'une assemblée consultative, les participants se contentent d'être les porte-parole de groupes d'intérêts particuliers, laissant aux instances délibératives, le soin de trancher entre les opinions antagonistes. Et de préciser sa pensée en ces termes :

" L'expérience enseigne (on l'a vu pour le Conseil de la République dans la première période de la IVème) que les assemblées ne jouent leur rôle, ne se sentent responsables et ne se comportent en conséquence, que dans la mesure où elles participent effectivement aux décisions... Il importe au premier chef que les représentants des différents groupes économiques ne se contentent pas d'exprimer les doléances, fussent-elles justifiées, de leurs mandants, mais s'accoutument aussi à les mettre en balance avec d'autres revendications. Ils doivent apprendre à faire entrer en ligne de compte des intérêts divergents, à prendre position sur les problèmes en les considérant d'abord du point de vue de la collectivité tout entière... "

M. Pierre Mendès-France conclut tout naturellement à la nécessité de donner voix délibérative à la nouvelle assemblée économique :

" Dans ce cas ", écrit-il, " elle ne se contenterait plus d'émettre des vœux ou des réserves discrètes, elle prendrait ses responsabilités en acceptant les projets, en les amendant ou en les rejetant ... "

Ainsi ce projet donne à la seconde chambre un rôle beaucoup plus important que le projet gouvernemental qui, l'on s'en souvient, ne reconnaissait à la deuxième assemblée qu'une voix purement consultative.

Mais reste à prévoir le mode de désignation des Conseillers économiques. A ce problème complexe et controversé, l'auteur apporte également sa réponse personnelle.

B - La composition de la nouvelle Chambre économique.

En ce qui concerne le recrutement de l'actuel Conseil Economique et Social, M. Pierre Mendès-France affirme qu'il est antidémocratique, car, dit-il, il avantage certains milieux possédants et conservateurs, et désavantage la classe ouvrière, "les forces d'expansion de rajeunissement et de progrès". Reconnaisant la grande difficulté d'un dosage équitable des diverses forces représentées, l'auteur admet que l'objectif ne pourra être atteint que progressivement et par approximations successives. Quoi qu'il en soit, la représentation doit tenir compte de deux facteurs fondamentaux.

- . l'effectif de chaque catégorie socio-professionnelle - par application du principe de l'égalité des citoyens entre eux;
- . le poids de chaque catégorie socio-professionnelle - en fonction de sa contribution au revenu national.

Quant aux consommateurs proprement dits, "en l'absence d'une organisation incontestablement qualifiée pour défendre leurs intérêts et pour éviter l'arbitraire", on est conduit à recourir aux organismes existants. La pondération pourrait être effectuée selon le critère suivant :

- d'une part, les consommateurs non spécialisés (organisations familiales, coopératives de consommation, etc ...)
- d'autre part, les consommateurs spécialisés : logement (syndicats de locataires, groupements divers), sports et loisirs (groupements sportifs, etc ...) culture (groupements culturels), etc ...

Mais le débat ne s'arrête pas là.

- Reste à prévoir le mode de désignation des conseillers économiques. "Seront-ils élus par les membres des catégories sociales et professionnelles au nom desquelles ils siégeront ? Seront-ils choisis par les syndicats et les organisations existants ? Ou bien encore associera-t-on les deux formules " - comme c'est le cas pour les élections aux organismes de la Sécurité Sociale - : "élections, par catégories socio-professionnelles, de candidats désignés par des groupements représentatifs ?".

Les préférences de M. Mendès-France vont à la troisième solution, car elle constitue un heureux compromis entre la désignation par le suffrage universel et l'intervention des syndicats responsables.

- Est-ce à dire que toute représentation géographique soit exclue dans le projet ? Absolument pas. La représentation géographique est maintenue, mais selon des critères entièrement différents de ceux actuellement retenus. Nous voulons parler, non plus de la collectivité locale, mais de la région économique représentative des intérêts régionaux - tels que les intérêts bretons

"A côté de la représentation assurée par les membres d'origine professionnelle, on doit faire place", dit-il, "à une représentation géographique, qui permettra aux régions de se faire entendre à la tribune du Conseil Economique.

Cette représentation géographique devra être assurée par des délégués des conseils économiques régionaux dont il sera longuement question plus loin, ou par un corps électoral plus large composé des conseils économiques régionaux, des Conseils généraux, des syndicats intercommunaux, des sociétés d'économie mixte régionales, etc ... selon une pondération à déterminer, afin que la région en tant que telle soit bien représentée et non un pullulement de collectivités secondaires. "

Ainsi nous nous trouvons en présence d'une deuxième chambre, dont la composition, à l'image d'ailleurs des pouvoirs, se trouve profondément transformée et élargie.

C - Les pouvoirs de la nouvelle Chambre Economique.

Sans ambiguïté, M. Pierre Mendès-France assigne au Conseil Economique et Social, revu et corrigé, le rôle d'une seconde assemblée parlementaire à part entière.

" Aucun texte ", dit-il, " ne doit devenir loi sans qu'il ait participé à sa confection. "

De fait, poursuit l'ancien Président du Conseil, il convient d'écarter l'idée, tentante a priori, qui consiste à limiter les interventions de la deuxième Chambre aux seules matières économiques et sociales. Comment, en effet, fixer une juste ligne de démarcation ? Et de citer l'exemple du Marché Commun, dont le visage est à la fois politique et économique.

" Il n'y a pas, il ne peut y avoir de nos jours de poteau-frontière entre l'économie et le politique. "

Certes il existe des sujets qu'une chambre ainsi recrutée peut refuser d'examiner soit qu'elle ne s'y intéresse pas soit qu'elle s'estime peu qualifiée pour en connaître.

Afin de respecter ces divers impératifs, M. Pierre Mendès-France suggère trois principes fondamentaux :

" Le Conseil Economique et Social examine en première lecture, et avant l'Assemblée nationale, les projets de loi élaborés par le gouvernement, et dont ce dernier estime qu'ils ont principalement une portée économique et sociale : le plan, le budget, les lois sociales, les nationalisations, etc... Il examine aussi en première lecture les propositions de loi émanant de ses propres membres. Après quoi, ces textes sont transmis à l'Assemblée nationale. En cas de désaccord, il y a lieu à navette dans les conditions prévues ci-dessous.

Les autres projets de loi d'origine gouvernementale ou les propositions émanant des membres de l'Assemblée nationale sont soumis en premier lieu, à cette dernière et transmis, après adoption, au Conseil Economique. Celui-ci décide dans chaque cas s'il entend les examiner. Lorsqu'il se saisit ainsi d'un texte législatif, il a le droit de l'amender et de le modifier, ce qui peut également donner lieu à des navettes.

En revanche, si un texte adopté par l'Assemblée nationale n'a pas été examiné

(ou amendé) par le Conseil Economique dans un délai donné, ce texte devient définitif et il est considéré comme adopté.

. En cas de navette, le dernier mot reste toujours à l'Assemblée nationale selon une procédure à déterminer : par exemple après constitution d'une commission mixte composée de membres des deux assemblées (ainsi que le prévoit dans certains cas la Constitution de 1958). "

Voilà donc résumées les lignes directrices de la pensée de M. Pierre Mendès-France, que l'on peut considérer comme le reflet fidèle des divers projets de réforme de l'opposition. Cette pensée, dont la cohérence est incontestable, appelle, selon nous, la critique.

II - " La République Moderne " de Pierre Mendès-France : réflexions critiques :

Les reproches que nous avons adressés précédemment au projet gouvernemental concernant, a fortiori, les projets, plus avancés encore, de l'opposition.

- Accepter une Chambre dite " économique ", c'est ouvrir la route au corporatisme; nous ne croyons pas à ce que l'on a coutume d'appeler la " démocratie économique ". Pour reprendre les mots de M. Robert Pelloux (*), certes :

" Nous trouvons (dans ce programme) la confiance en l'homme, la croyance au progrès, le désir de justice ... (mais) à telle enseigne qu'on se demande parfois si le progrès économique n'est pas pour l'auteur davantage qu'une simple condition du progrès social, c'est-à-dire une fin en soi. "

Cette foi et cette suprématie conférée au phénomène économique sont, à nos yeux, inquiétantes car elles conduisent inexorablement à la confusion et au mélange des genres. Gardons sans cesse présente à l'esprit cette idée que les lois votées par le Parlement engage, bien souvent, l'avenir du pays. Comment pourrait-on attendre de cette curieuse mixture de représentation politique et de représentation socio-économique, le vote de textes sérieux et mûris ? ... Il n'est que de songer aux difficultés d'accord qu'éprouvent déjà députés et sénateurs, pourtant issus d'une même trempe politique, pour délibérer sur tels ou tels projets de réforme ... Les organisations socio-professionnelles, quels que soient les aménagements apportés, ont toujours considéré et considéreront leurs propres problèmes d'une manière égoïste et unilatérale, mettant ainsi en péril l'expression de la volonté nationale. Les groupes d'intérêts, quant à eux, feront usage " d'échanges de bons procédés " : au prix de tractations préjudiciables à l'intérêt général, la seconde chambre nous offrira le spectacle affligeant de marchandages, moyennant contreparties, entre bouilleurs de cru et pêcheurs de haute mer ... L'action des groupes de pression, des " lobbies " est suffisam-

(*) cf. Revue du Droit Public. Janvier-Février 1963 (Notes bibliographiques page 153). Critique de la " République Moderne " par Robert Pelloux, professeur à la Faculté de Droit et de Sciences Economiques de Lyon.

ment forte, en l'état actuel des institutions, pour que l'on ne lui donne pas de nouvelles perspectives d'action.

Certes nous ne nions pas l'impérieuse nécessité de faire naître et vivre une démocratie organique, grâce à la participation effective de chaque citoyen à la chose publique, par le truchement de ses communautés de vie et de travail. Plus que jamais il importe d'éclairer le pouvoir, grâce aux avis - mais aux avis seulement - des "états" de la nation. Par contre une refonte des institutions, telle que la propose l'opposition, signerait la transformation de la France en une dictature corporatiste sous l'égide d'une deuxième chambre, héritière directe de la "chambre des Faisceaux".

- L'inutilité d'une telle réforme apparaît au surplus dans ce seul fait que "la voix des grandes activités du pays" peut dès maintenant se faire entendre "au dedans même de l'Etat". La Constitution du 4 Octobre 1958 a créé le "Conseil Economique et Social" à cet usage. Il y répond parfaitement. La vraie question n'est pas de savoir si le Conseil est en mesure de rendre les services qu'en principe on attend de lui, mais de savoir si le Pouvoir à l'intention de les lui demander ou si, comme ce fut souvent le cas, le Palais d'Iéna doit être considéré comme un refuge pour "inconditionnels" évincés du Palais-Bourbon par le suffrage universel.

Quiconque, en effet, prête intérêt à ces sortes de problèmes, peut constater que les travaux du Conseil sont d'une moyenne infiniment supérieure aux autres travaux de même famille, tout en représentant une synthèse de tendances très diverses dont on ne voit pas qu'elles puissent cohabiter ailleurs que là (*).

Certes, l'institution du Palais d'Iéna n'échappe pas aux reproches dans sa configuration présente et mériterait quelques retouches. Quoi qu'il en soit elle constitue une solution infiniment préférable à celle d'une opposition, dont, trop souvent, nous décelons le pessimisme calculé. L'expérience ne prouve-t-elle pas que bien souvent la voix de Cassandre n'est pas moins dangereuse que celle de Pangloss ?

(*) N.B. : Les mandats des deux cents conseillers économiques et d'un certain nombre de membres de section étant arrivés à terme, ont été soumis à renouvellement en 1964.

CONCLUSION

Nos travaux nous ont convaincu de la nécessité des deux chambres : le bicaméralisme est la situation parlementaire de toutes les démocraties authentiques. Que la vie politique ne se limite plus seulement à la vie parlementaire, que les syndicats et les organismes professionnels aient acquis dans la vie politique, une importance indéniable, ce sont des faits tout à fait certains.

L'objet du débat est le suivant : comment instaurer le dialogue nécessaire entre le politique et l'économique, comment faire naître cette sorte de symbiose des deux pouvoirs ? C'est un problème délicat qui n'a reçu jusqu'ici aucune véritable solution. Peut-on sérieusement croire qu'une seconde chambre composée, en totalité ou en partie, des représentants des forces économiques du pays, pourrait valablement apporter une réponse ?

Nous ne le pensons pas, pour plusieurs raisons :

- En premier lieu, parce qu'il est antidémocratique de conférer un pouvoir législatif quelconque à une Assemblée d'hommes plus ou moins désignés. A partir du moment où l'on quitte le plan consultatif pour atteindre le plan politique, la seule base de recrutement des assemblées délibérantes est le suffrage universel direct ou indirect.

- En second lieu, parce qu'il est humainement impossible à une assemblée composée d'intérêts particuliers, de faire prévaloir l'intérêt général. Cette inaptitude fonctionnelle des chambres économiques à prononcer un choix politique se trouve corroborée par le fait que les décisions qu'elles prennent ne sont bien souvent que la résultante de marchandages et de tractations où l'intérêt général ne trouve guère son compte.

- Enfin, parce que les bénéficiaires virtuels de cette réforme y sont généralement opposés, désireux de sauvegarder leur capacité de contestation. En l'espèce, le but non avoué du Pouvoir, bien plus que l'amélioration du travail législatif, n'est-il pas plutôt d'introduire la politique dans les organismes professionnels, que ces derniers dans la politique ?...

Pour toutes ces raisons, l'idée ressuscitée des chambres économiques, que l'on pouvait croire disparue avec l'écroulement des chambres fascistes,

nous apparaît inapplicable et dangereuse, tant pour la démocratie que pour la liberté professionnelle.

Une seconde Assemblée, de type classique, nous semble, plus que jamais, indispensable. Il n'est pas inutile de rappeler que le Sénat a toujours joué, non pas un rôle d'opposition conservatrice systématique, mais un rôle modérateur, tempérant la fougue de la Chambre. Se rappelant toujours que les grandes marées ne font que précéder le reflux inévitable, les Sénateurs ont su habilement modérer tour à tour les engouements de la Chambre bleue horizon, puis celle du Cartel des Gauches et enfin celle du Front Populaire.

Pour reprendre les propos de M. Edouard Bonnefous, Sénateur, ancien Ministre (*), tout porte à dire que :

" Cet équilibre essentiel hier, est encore plus nécessaire dans la période que nous traversons. En premier lieu, parce qu'il est important que les deux assemblées puissent se faire contrepoids et que l'une ayant été élue dans la foulée de l'élection présidentielle, l'autre représente une physionomie un peu différente et plus pondérée de la volonté nationale.

En second lieu, parce qu'une loi doit subir, en quelque sorte, une période de décantation que seul le dialogue entre les deux assemblées permet. Le passage successif des textes de l'une à l'autre permet d'une part un délai de réflexion supplémentaire au Parlement et assure également la poursuite de la discussion devant l'opinion... "

L'éclatante nécessité du bicaméralisme relève, à nos yeux, d'une sagesse qui ne saurait faire défaut aux responsables de la Vème République. Aussi avons-nous la triste conviction que les critiques si largement dispensées par ces mêmes responsables, à l'adresse du Sénat mettent en cause moins sa nature que sa composition politique. Si le Sénat reflétait la même majorité qu'à l'Assemblée nationale, il ne ferait vraisemblablement l'objet d'aucune de ces critiques du Pouvoir!... Cela est si vrai qu'en 1958, on l'a vu, la Constitution avait développé considérablement les pouvoirs de la deuxième Chambre, au lieu de les restreindre.

En définitive, pour réaliser une symbiose aussi harmonieuse que possible entre le politique et l'économique, il suffirait, semble-t-il, d'institutionnaliser un dialogue incessant entre les Assemblées parlementaires et le Conseil économique et social, en permettant à ce dernier, non seulement de déléguer un rapporteur, mais encore de soutenir le débat tant en commission qu'en Assemblée plénière et même de proposer des amendements dans les matières de sa compétence.

Encore conviendrait-il de fixer une frontière. Elle pourrait résider dans le pouvoir de décision - la décision législative, le vote de la loi ne pouvant ap-

(*) cf. Revue politique et parlementaire. Janvier 1964, n° 741, pages 3 et suivantes. " La Constitution doit-elle être révisée ? "

partenir qu'aux élus du suffrage universel direct ou indirect. ceux qui sont issus des organismes non élus ne pouvant formuler que des propositions... En un mot, il faut éviter, à tout prix, le mélange des genres, source des plus grandes confusions.

Ignorants de l'avenir, nous pensons cependant - et c'est là un acte de foi - que le Parlement bicaméral ne doit faire l'objet d'aucune amputation, s'il veut survivre autrement qu'à l'état de pion fantôme et remplir sa mission d'intermédiaire entre les citoyens et le Pouvoir. Pourquoi refuserait-on d'ailleurs au politique ce que l'on accorde à ces mêmes citoyens ? Tout comme eux, il doit pouvoir faire appel des décisions adoptées par l'Assemblée Nationale devant le Sénat. L'appel est la base de toute véritable justice; la seconde Chambre est également la base de tout véritable régime démocratique. Le double examen préserve en effet des emportements et, partant, des décisions impropres ou imparfaitement élaborées.

N'y a-t-il pas meilleure illustration de cette idée, que le mot fameux d'André Siegfried :

" La volupté de comprendre est aussi belle que l'ivresse de l'action. "

Vu, le Doyen

J. VINCENT

Vu, le Président de la Thèse

Robert PELLOUX

Vu et permis d'imprimer
LYON, le 10 Mai 1965
Le Recteur, Président du
Conseil de l'Université.

P. LOUIS

B I B L I O G R A P H I E

OUVRAGES GENERAUX

- | | |
|------------------------|---|
| ARON (Raymond) | " Immuable et changeante : de la IV ^e à la V ^e République ", Calmann-Levy 1959 |
| BLOCH-LAINE (François) | " Pour une réforme de l'Entreprise ". Editions du Seuil. 1963. |
| BURDEAU (Georges) | " Le sort du bicaméralisme ". Traité de Science politique. 1957. tome 7. p. 165 et s. |
| BURDEAU (Georges) | " Droit Constitutionnel et Institutions politiques " 10 ^e éd., Paris, 1963 L. G. D. J., 11 ^e éd., 1965. |
| CHATELAIN (Jean) | " La nouvelle Constitution et le régime politique de la France " 2 ^e éd, Berger-Levrault, 1959. |
| CLUB JEAN MOULIN | " L'Etat et le Citoyen ", Editions du Seuil, 1961. |
| DEBRE (Michel) | " La nouvelle Constitution ". |
| DEBRE (Michel) | " Au service de la Nation ". |
| DUVERGER (Maurice) | " La V ^e République ", PUF. 1959. |
| DUVERGER (Maurice) | " Droit Constitutionnel et Institutions politiques " 7 ^e éd., Paris, 1963, P.U.F., 8 ^e éd., 1965. |
| GOGUEL (François) et) | |
| GROSSER (Alfred)) | " La politique en France ". Colin, 1964. (Coll. U). |
| MENDES-FRANCE (Pierre) | " La République Moderne ". |
| PARODI (Jean-Luc) | " Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la V ^e République ", 1962, Paris, Fondation nationale des Sciences politiques, " Recherches ". |
| PRELOT (Marcel) | " Institutions politiques et droit constitutionnel ", 3 ^e édition, Dalloz, 1963. |
| PRELOT (Marcel) | " Pour comprendre la nouvelle Constitution ", 2 ^e édition, le Centurion, 1959. |
| ROVAN (Joseph) | " Une idée neuve : la démocratie ". |
| SIEGFRIED (André) | " De la IV ^e à la V ^e République au jour le jour ", Grasset. 1958. |
| TOURNOUX (Jean-Pierre) | " Secrets d'Etat ", Plon, 1960. |

ARTICLES

- | | |
|-------------------|--|
| | " La Constitution de la V ^e République ", ensemble d'articles et de documents. Revue Française de Science politique. 1959, n° 1. |
| GANDOLFI (Alain) | " Le Sénat sous la cinquième République " (article dactylographié, août 1964). |
| GOGUEL (François) | " Le problème politique français ", Revue française de science politique, 1963, n° 1. |
| GOGUEL (François) | " L'avenir des institutions politiques françaises ", Bulletin SEDEIS n° 915 Futuribles n° 89, 1er Avril 1965. |
| GUERIN (André) | Chronique " La vie politique ", Revue politique et parlementaire,
Janvier 1963, n° 730, p. 62 et s.
Février 1963, n° 731, p. 70 et s.
Mars 1963, n° 732, p. 51 et s.
Mai 1963, n° 734, p. 55 et s. |
| HAMON (Léo) | " La représentation du gouvernement aux débats du Sénat et la commission mixte paritaire ", R. D. P. Mars-Avril 1963, "Chronique constitutionnelle et parlementaire", p. 243 et s. |

LAVAU (Georges)	" Réflexions sur le régime politique de la France ", Revue française de science politique, 1962, n° 4, p. 813 et s.
LEVEN (Maurice)	" La seconde Chambre, une voix d'outre-tombe ", Revue politique et parlementaire 10.1.1946, p. 17 et s.
PARODI (Jean-Luc)	" Quatre années de controverses constitutionnelles ", Revue française de science politique, 1962, n° 4, p. 845 et s.
PELLOUX (Robert)	Critique de " la République Moderne ", RDP. janvier-février 1963. Notes bibliographiques p. 153 et s.
REVUE DES DEUX MONDES	Editorial : " Qu'est-ce qu'un Sénat ? ", 15 janvier 1963.
RICHARD (Max)	" Réformer le Sénat ou rénover nos structures ? ", Revue politique et parlementaire. avril 1963, p. 56 et s.
RIVERO (Jean)	" Regard sur les Institutions de la V° République ", Dalloz 1958, Recueil hebdomadaire, chronique XXXVII, p. 259 et s.
ROCHE (Jean)	" Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958 ", RDP 1959, p. 1126 et s.

TEXTES ET DOCUMENTS

- Discours prononcé par le Général de Gaulle, Chef du Gouvernement de la République, le 4 Septembre 1958, place de la République à Paris.
- Commentaires sur la Constitution (par certains membres du groupe de travail qui ont participé aux côtés du Garde des Sceaux à la préparation des textes constitutionnels). Documentation française. Notes et études documentaires, 11 avril 1959, n° 2.530.
- Travaux préparatoires de la Constitution. Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel, Documentation française, 1960.
- Note de la présidence du Sénat sur les règles de procédure applicables à une modification éventuelle des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires intéressant le Sénat. RDP. 1962, p. 316 et s.
- " Trois années de gouvernement " (Juin 1958 - Juin 1961), Documentation française.

JOURNAUX

- | | |
|------------------------|---|
| " LE MONDE " | 1er Janvier 1959 au 1er Janvier 1965. |
| " L'EXPRESS " | 23 Mai 1963 : " Les trois pouvoirs " par André JEANSON.
13 Juin 1963 : " Prochain référendum " par Jean FERNIOT. |
| " FRANCE-OBSERVATEUR " | 19 Septembre 1963, " le prochain référendum " par H. de GALARD. |
| " LE CAPITAL " | 2 Février 1963, " Un ornement constitutionnel onéreux " par CLARUS. |

TABLE DES MATIERES

LA PLACE DU SENAT DANS LES INSTITUTIONS de la Vème REPUBLIQUE

INTRODUCTION	
PREMIERE PARTIE - LA PLACE FAITE AU SENAT DANS LES INSTITUTIONS PAR LE TEXTE DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958	15
INTRODUCTION	
CHAPITRE I - Le recrutement du Sénat : Conditions juridiques et prolongements politiques	17
Section I : Les conditions juridiques du recrutement sénatorial	17
I - La répartition des Sénateurs entre les différentes collectivités de la République	17
A - La répartition des Sénateurs entre les collectivités territoriales de la République	18
B - La représentation sénatoriale des divers départements	19
II - Etude de la composition du collège électoral	21
III - La désignation des délégués titulaires, des suppléants et des remplaçants	21
A - Quel est le processus de désignation des délégués titulaires et des suppléants ?	21
B - Les remplaçants	22
C - Les recours	22
IV - L'élection des sénateurs : sa réglementation	22
A - Opérations préalables à l'élection	22
a) Conditions nécessaires pour une candidature utile	22
1. L'éligibilité	22
2. La déclaration écrite de candidature et le versement d'un cautionnement	23
b) La propagande électorale	24
c) Le contentieux	24
B - L'élection	24
a) Le mode de scrutin	24
b) Les opérations de vote	24
c) Le contentieux des élections sénatoriales	25
C - Particularités : Election des sénateurs d'Algérie	25
Election des sénateurs représentant les Français établis hors de France ...	25
Elections partielles	25
a) Election des sénateurs d'Algérie	25
b) Election des sénateurs représentant les Français établis hors de France	25
c) Elections partielles	26
1. Sénateurs élus au scrutin majoritaire	26
2. Sénateurs élus à la Représentation proportionnelle	26
Section II : Les prolongements politiques du recrutement sénatorial	26
I - La physionomie spécifique du Sénat, conséquence de son mode de recrutement	26
A - L'âge minimum de 35 ans	26
B - L'effectif	27
C - La durée du mandat	27
D - Le mode de scrutin	27
E - La composition du collège électoral	27
F - Le renouvellement triennal	29
II - Signification politique du recrutement sénatorial	29
A - Le Sénat serait-il, comme le prétend M. Duverger, une Chambre d'Agriculture dans une République de notables ?	29
B - "Une forme de représentation à revoir dans ses modalités" mais valable dans son principe ..	31

CHAPITRE II - Les Pouvoirs du Sénat	35
Section I : Le Sénat, puissance égale à l'Assemblée Nationale	36
I - Le Sénat, égal de l'Assemblée Nationale dans l'établissement de son règlement intérieur dans un climat de liberté surveillée.....	36
A - Les modalités d'exercice du pouvoir d'auto-organisation	37
a) Le bureau	37
b) Les groupes	39
c) Les commissions	40
d) Le déroulement des séances	42
e) L'ordre du jour	43
f) Les modes de votation	44
g) La discipline	46
B - La liberté surveillée : le contrôle exercé sur le règlement par le Conseil Constitutionnel	47
II - Le Sénat, égal de l'Assemblée Nationale par ses pouvoirs d'information, de nomination, d'autorisation et de saisine à fin de référendum	49
A - Pouvoirs d'information	49
B - Pouvoirs de nomination	50
C - Pouvoirs d'autorisation	51
D - Pouvoirs de saisine à fin de référendum	51
III - Le Sénat, égal de l'Assemblée Nationale dans la procédure de révision des institutions de la République	51
A - Procédure normale : le vote identique des deux assemblées suivi de référendum	52
a) L'initiative	52
b) Le vote de la révision par les assemblées	53
c) Le recours au référendum	53
B - La Procédure exceptionnelle de l'article 89 alinéa 3	53
C - Les procédures spéciales de révision des institutions de la Communauté (titre XII de la Constitution)	55
a) L'article 85 de la Constitution	55
b) La loi constitutionnelle du 4 Juin 1960	55
Section II : Le Sénat, puissance inférieure à l'Assemblée Nationale	55
I - Egalité conditionnelle dans le partage du pouvoir législatif	56
A - L'égalité	56
a) L'initiative des lois et des amendements	56
b) La discussion	57
B - L'égalité brisée	58
C - Cas particuliers	59
II - L'infériorité politique de la deuxième Chambre : le Sénat ne peut prendre l'initiative d'une crise ministérielle	63
A - Les leçons du passé	63
B - La solution retenue par la Constitution de 1958	64
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	65
DEUXIEME PARTIE - LA PLACE FAITE AU SENAT PAR LA VIE POLITIQUE DE LA V ^e REPUBLIQUE	67
INTRODUCTION : Les paris sur l'avenir. 1959, année-clef	69
CHAPITRE I - 1960-1961 : La crise larvée. Les années de désillusion	75
Section I : L'année 1960	76
I - L'échec gouvernemental sur les bouilleurs de cru, au Sénat : 3 Mai 1960	76
II - La révision de l'article 86 de la Constitution relatif à la Communauté : 18 Mai 1960	76
III - Les escarmouches entre le gouvernement et le Sénat à propos du collectif budgétaire 1960 : 12-25 Juillet 1960	78
IV - L'opposition sénatoriale à la loi sur les prix agricoles	79
V - L'opposition sénatoriale au projet de "force de frappe" : Novembre 1960	79
VI - La déclaration gouvernementale relative à la prochaine autodétermination des populations algériennes : le coup de semonce sénatorial du 16 Décembre 1960	81
Section II : L'année 1961	81
I - Où il est question d'une réforme du Sénat ... Les deuxièmes assises nationales de l'U.N.R. : 17-19 Mars 1961	81
II - Stabilité aux élections cantonales des 4 et 11 Juin 1961	82
III - La déclaration gouvernementale sur l'Algérie : les Sénateurs protestent vigoureusement contre le peu de pouvoir qui leur est laissé : Juin 1961	82
IV - La réunion anticipée du Sénat, le 6 Septembre 1961 : débats sur les problèmes agricoles et controverses entre M. Gaston Monnerville, Président du Sénat et M. Michel Debré, Premier Ministre ..	83
V - La rentrée parlementaire du 3 Octobre 1961 : les travaux du Sénat	84
A - Le problème des rapatriés d'Outre-Mer	84
B - Le problème de la réorganisation de la région parisienne	85
C - " L'affaire de la Wilaya IV " au Luxembourg	85

D - Les sénateurs évoquent les manifestations musulmanes de Paris (17-18-20 Octobre) le 31 Octobre	86
E - L'examen du Budget 1962	87
CHAPITRE II - 1962-1963 : la crise. Le divorce du Sénat et de la V ^e République	89
Section I : 1962 : La détérioration des rapports. Ultime et infructueuse tentative de conciliation lors du vote du Budget de 1963	89
I - Le voyage d'études de M. Debré en Haute-Garonne (2 au 4 Février 1962) : l'abstention des sénateurs du département	90
II - L'annonce de la conclusion de pourparlers secrets entre la France et le F. L. N. (19 Février 1962) : le groupe indépendant du Sénat réclame la convocation du Parlement et une communication du gouvernement	90
III - La prise de position de M. Gaston Monnerville sur une éventuelle réforme constitutionnelle : 27 Février 1962	91
IV - Les débats du Sénat sur les accords d'Evian	92
V - Le débat de politique étrangère au Sénat : 12 Juin 1962	93
VI - L'indépendance de l'Algérie : le Président du Sénat, M. Gaston Monnerville, dit sa consternation ..	95
VII - Les élections sénatoriales du 24 Septembre 1962	97
VIII - Le Congrès radical de Vichy : le discours de M. Monnerville (30 Septembre 1962)	98
IX - La rentrée parlementaire du 2 Octobre : réélection de M. Monnerville à la présidence du Sénat. Le référendum du 28 Octobre 1962	100
X - Le Conseil Constitutionnel, saisi par M. Gaston Monnerville, se déclare incompétent sur la constitutionnalité du référendum : 7 Novembre 1962	102
XI - Le vote du Budget 1963 par le Sénat	103
Section II : 1963 : L'attente du verdict. Où il est de plus en plus question de la réforme prochaine de la deuxième Chambre. Le revirement sénatorial	104
I - La situation du Sénat et de son président au seuil de l'année 1963	104
II - Prise de position de M. Gaston Monnerville devant la presse parlementaire : 19 Février 1963	108
III - Le Président Monnerville déclare, au Congrès des Maires de France, que le Luxembourg continuera à associer son effort à ceux des collectivités locales : 4 Mars 1963	109
IV - M. François Mitterrand suggère des contrats à court terme dans le cadre de l'opposition : 13 Mars 1963	110
V - Les projets gouvernementaux de réforme administrative et la situation des finances locales provoquent l'inquiétude du Sénat : Mai-Juin 1963	111
VI - Les Sénateurs souhaitent voir préciser et compléter les projets de réforme de l'enseignement élaborés par le gouvernement	113
VII - L'épisode regrettable du collectif budgétaire 1963 au Sénat : Juin 1963	115
VIII - Le Sénat évoque la délicate question du statut de la Radiodiffusion Télévision française : 18 Juin 1963	117
IX - Contrôlant l'exécution des Budgets 1959 et 1960, le Sénat s'émeut de l'importance des transferts de crédits : 4 Juillet 1963	119
X - Au cours d'un débat houleux de politique agricole, plusieurs sénateurs se disent fort déçus par le Marché Commun : 9 Juillet 1963	120
XI - Les vacances parlementaires 1963. Le conflit rebondit entre le pouvoir et le Président du Sénat : le Congrès radical d'Evian	121
XII - La deuxième session parlementaire (1er Octobre - 20 Décembre 1963). Le revirement du Sénat	123
A - La politique du gouvernement fait l'objet de questions orales au Sénat : 3 Décembre 1963	123
B - Le Budget 1964 devant le Sénat	124
a) Premier épisode : le Sénat joue sa tête	124
b) Deuxième épisode : la volte-face sénatoriale. Ses enseignements	126
CHAPITRE III - 1964, L'Année d'accalmie	129
Section I : Au seuil de l'année 1964	129
I - Les cérémonies de présentation des vœux au Chef de l'Etat	129
II - La conférence de presse du Président de la République du 31 Janvier 1964	130
III - Dans le cadre de la nouvelle Faculté de Droit de Paris. M. Gaston Monnerville prend la défense du Sénat et de la tradition démocratique (mercredi 26 Février 1964)	130
IV - Les élections cantonales (8 et 15 mars 1964)	131
A - L'enjeu du scrutin	131
B - Les résultats	132
C - La portée politique des résultats de la consultation	133
Section II : L'activité sénatoriale durant la première session parlementaire de l'année 1964	133
I - L'ouverture de la première session parlementaire de l'année 1964	133
II - Prenant la parole à Lyon, M. Gaston Monnerville demande aux Français de ne pas " se laisser mettre en condition " (jeudi 9 Avril 1964)	134
III - Au Conseil national des Indépendants réuni à Paris, M. Edmond Barrachin, président du groupe sénatorial, traitant des perspectives offertes par l'élection présidentielle de 1965, lance un appel à M. Antoine Pinay (15 Avril 1964)	134

IV - L'hospitalisation du Chef de l'Etat (Avril 1964). Les réactions sénatoriales	135
A - M. Pierre Marcilhac, sénateur de la Charente (non-inscrit) dépose une proposition de loi constitutionnelle tendant à l'élection d'un vice-président de la République	135
B - M. Gaston Monnerville présente les vœux du Sénat au Chef de l'Etat	135
V - Une vive controverse éclate au Sénat, à propos de la " parité agricole " (28 Avril 1964)	136
VI - Lors de leur 48ème Congrès, M. Gaston Monnerville assure les Maires de France de la solidarité du Sénat (mardi 5 Mai 1964)	137
VII - La Commission des Finances du Sénat entend une communication de M. Marcel Pellenc (gauche démocratique) sur la " lutte contre l'inflation en France et en Europe " (mercredi 6 Mai 1964)	137
VIII - Poursuivant sa tournée de conférences à travers le pays, M. Gaston Monnerville traite du rôle du Sénat, devant les invités et étudiants du Centre d'études politiques et sociales d'Alençon (lundi 12 Mai 1964)	138
IX - En accord avec M. Pisani, le Sénat précise les modalités d'un système contractuel en agriculture (12 Mai 1964)	138
X - Amendant le projet voté par les députés, le Sénat étend aux eaux de mer la protection des eaux contre la pollution et accroit le rôle des collectivités locales par la création de " Comités de bassin " (19-20-21 Mai 1964)	139
XI - La réforme administrative : le Sénat défend les prérogatives des conseils généraux (mardi 2 Juin 1964)	140
XII - La discussion du projet de loi électorale municipale au Sénat (3-4 Juin 1964)	141
A - La discussion générale	141
B - La discussion des articles	143
C - L'échec de la commission mixte paritaire	144
XIII - L'examen du projet de statut de l'O. R. T. F. (11-12-18-23 Juin 1964)	145
A - La discussion générale (1ère lecture)	145
B - La discussion des articles (1ère lecture)	146
C - Les travaux de la commission mixte paritaire	146
a) les résultats du compromis	147
b) la portée et la double leçon du compromis	147
D - Le désaccord persiste en seconde lecture (18 Juin 1964)	148
E - Après un nouvel échec en troisième lecture (23 Juin 1964), l'Assemblée nationale adopte définitivement le projet de statut de l'O. R. T. F.	148
XIV - M. Pompidou assure qu'il n'existe aucun projet de réforme du Sénat (23 Juin 1964)	149
XV - L'examen du projet de loi portant réorganisation de la région parisienne (24-25-29 Juin 1964)	149
A - La discussion générale (24 Juin 1964)	149
B - La discussion des articles (25 Juin 1964). Après l'avoir profondément modifié, le Sénat repousse le projet de réorganisation de la région parisienne	150
C - En deuxième lecture, le Sénat adopte le projet, à l'issue d'un vote bloqué (29 Juin 1964)	151
XVI - Au cours de l'ultime séance de la session, le président Monnerville dénonce l'usage du " vote bloqué ", dès la première lecture (30 Juin 1964)	151
Section III : Les vacances parlementaires	152
I - Après avoir été annoncée par la presse, la présence de M. Gaston Monnerville à la revue militaire du 14 Juillet est démentie par son Cabinet	152
II - Dans sa conférence de presse du jeudi 23 Juillet, le Président de la République, après avoir traité de la politique des revenus qui caractérisera le V ^e Plan, promet un grand avenir au Conseil économique et social.	153
III - Au terme du trente-cinquième congrès des présidents de Conseils généraux, le président du Sénat affirme que la collectivité locale est la cellule essentielle de notre démocratie (samedi 12 Septembre 1964)	153
IV - A Cahors, M. Gaston Monnerville s'insurge contre le fait que " tout soit décidé d'en haut " (21 Septembre 1964)	154
V - Ouvrant la nouvelle session, M. Emile Roche regrette que le Conseil économique et social ne soit pas plus souvent consulté par le gouvernement (23 Septembre 1964)	154
VI - A l'issue de leurs journées d'études à Dinard, les parlementaires U.N.R. souhaitent également un renforcement de la démocratie économique et sociale (28 Septembre 1964)	154
Section IV : L'activité sénatoriale durant la deuxième session de l'année 1964	155
I - L'ouverture de la session d'automne	155
A - M. François Schleiter est élu président du groupe des indépendants du Sénat (13 Octobre 1964)	155
B - Dans la soirée du 13 Octobre, une délégation du Soviet Suprême est reçue au Sénat	155
II - De sévères critiques sont formulées contre le gouvernement, à l'occasion du débat agricole (20 Octobre 1964)	156
III - Hôte de la presse anglo-américaine, M. Jean Lecanuet, président du M. R. P., sénateur, fait le point sur les principaux problèmes politiques actuels (28 Octobre 1964)	157
IV - Le Sénat adopte une proposition de loi d'amnistie (3 Novembre 1964)	157
V - La discussion du Budget 1965, au Luxembourg	160
A - L'ouverture du débat (12 Novembre 1964)	160
B - La discussion générale (12 Novembre-13 Novembre 1964)	160

C - Le Sénat examine les crédits des différents ministères : étude des faits marquants	162
a) Discutant des crédits du budget de la Justice, la seconde Chambre se préoccupe du recrutement des magistrats (14 Novembre 1964)	162
b) Examinant le budget des Postes et Télécommunications, les Sénateurs dénoncent l'insuffisance des investissements téléphoniques, frein de l'expansion économique (17 Novembre 1964)	162
c) Le Sénat adopte tous les articles du budget des armées, à l'exception de celui consacré aux crédits de la "force de frappe" nationale (18 novembre 1964)	163
d) Au cours d'une série de scrutins, le Sénat réduit ou rejette les crédits de l'agriculture et des affaires algériennes (20 et 24 Novembre 1964)	164
D - Dans une certaine confusion, le Sénat, à l'issue de la première lecture, adopte un projet de loi de finances sensiblement remanié (27 Novembre 1964)	165
E - Le Parlement vote définitivement le budget en deuxième lecture (5 Décembre 1964)	166
VI - Devant les officiers de réserve du " Centre d'études de la défense nationale ", M. Gaston Monnerville traite du rôle du Sénat, " institution fondamentale ", dans une République démocratique (2 Décembre 1964)	167
VII - A l'issue d'un important débat, le Sénat adopte les options du V ^e Plan (7-8-9 Décembre 1964)	167
VIII - Le Sénat proteste vivement contre l'introduction de mesures législatives dans le collectif budgétaire, puis écarte les dispositions relatives aux loyers des immeubles anciens (14-15 Décembre 1964)	170
IX - Au cours de l'ultime séance de sa session, le Sénat adopte le projet d'amnistie (18 Décembre 1964)	172
TROISIEME PARTIE - ANALYSE DES DIVERS PROJETS DE REFORME DU SENAT	175
INTRODUCTION	176
CHAPITRE I - Projets de réforme et représentation des collectivités locales	179
Section I : La représentation des collectivités locales est-elle légitime ?	179
Section II : Vers une réforme nécessaire de la représentation sénatoriale des collectivités locales ...	181
Section III : Les collectivités territoriales sont-elles les seules qui doivent trouver place au sein de la seconde Chambre ?	182
CHAPITRE II - Projets de réforme et représentation des intérêts	185
Section I : Les projets de réforme d'origine gouvernementale	185
I - Les origines profondes du projet gouvernemental : le discours de Bayeux (16 Juin 1946)	186
II - Etude du projet gouvernemental	187
A - Origines et place du Conseil Economique et Social	187
B - Analyse conjecturale et appréciation critique du projet gouvernemental. Les suggestions de M. Michel Debré	189
Section II : Les projets de réforme de " l'opposition " : analyse et critique	195
I - " La République Moderne " de Pierre Mendès-France : analyse	195
A - La Chambre Economique aura-t-elle voix consultative ou délibérative ?	197
B - La composition de la nouvelle Chambre Economique	198
C - Les pouvoirs de la nouvelle Chambre Economique	199
II - " La République Moderne " de Pierre Mendès-France : réflexions critiques	200
CONCLUSION	203
BIBLIOGRAPHIE	207

Editions F.O.T.
LYON
1965

